

L.Pries/R. Reichel/R. Zoller

LATEINAMERIKAS WIRTSCHAFTLICHE ÖFFNUNG

Versuche einer Zwischenbilanz



**MESA
REDONDA**

**Neue Folge
No. 7**

MESA REDONDA

erschien in den Jahren 1985 bis 1994 als Arbeitshefte des Instituts für Spanien- und Lateinamerikastudien der Universität Augsburg (ISLA). Eine Liste der bisher erschienenen Titel befindet sich am Ende dieses Heftes.

Seit Januar 1995 entsteht MESA REDONDA in Zusammenarbeit der drei folgenden Institute:



Institut für Spanien- und Lateinamerikastudien (ISLA)
Universität Augsburg
Universitätsstraße 2
D 86159 Augsburg



Zentralinstitut 06
Sektion Lateinamerika
Universität Erlangen-Nürnberg
Findelgasse 9
D 90402 Nürnberg



Zentralinstitut für Lateinamerika-Studien
Katholische Universität Eichstätt
Ostenstraße 26-28
D 85071 Eichstätt

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

ISSN 0946-5030

Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf deshalb der vorherigen schriftlichen Einwilligung der Herausgeber.

L. Pries/R. Reichel/R. Zoller

**LATEINAMERIKAS
WIRTSCHAFTLICHE ÖFFNUNG**

Versuche einer Zwischenbilanz

Zentralinstitut für Regionalforschung (06)

Sektion Lateinamerika

Erlangen, Februar 1997

Gedruckt mit Unterstützung
des Forschungsfördervereins

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT e.V.

D-91054 Erlangen.

BV 0112 40844

Inhalt

Vorwort	4
Ludger Pries Industrielle Beziehungen im <i>apertura</i> -Prozeß Brasiliens, Kolumbiens und Mexikos	7
Richard Reichel Zurück zum Wohlstand? Entwicklungsperspektiven Argentiniens im 21. Jahrhundert	27
Rüdiger Zoller Krisen und Kontinuität. Widersprüche in Mexikos partiellern Modernisierungsprozeß	47
Die Autoren	65

Vorwort

Seit Beginn der neunziger Jahre wird Lateinamerika von außen wieder positiver wahrgenommen: Das Bild des von Verschuldung und Hyperinflation, Militärdiktaturen und Bürgerkriegen geplagten, sozial zutiefst gespaltenen Kontinents der *década perdida* wurde relativ schnell durch das Image marktwirtschaftlich orientierter, dynamisch wachsender und demokratisch regierter Staaten abgelöst. Neue Krisen, wie die in Mexiko von Ende 1994, wurden gleichsam antizipierend durch das modische Schlagwort der "Volatilität" aufgefangen. Der sichtlich erfolgreiche Eintritt Lateinamerikas in die eng miteinander verknüpften Prozesse wirtschaftlicher Globalisierung wie Regionalisierung wurde dadurch nicht prinzipiell in Frage gestellt; der durch die wirtschaftliche Öffnung der *apertura* charakterisierte Transformationsprozeß in Richtung der "Neuen Weltordnung" Präsident Bushs schien sich in Lateinamerika auf Dauer durchgesetzt zu haben.

Dieser Wandel der Perzeption hat sicherlich gute Gründe, bedarf aber auch kritischer Nachfrage. Nicht nur der Diskurs, die Substanz der Wirtschaftspolitik hatte sich grundlegend gewandelt; der Grundsatz des Wettbewerbs galt zudem nicht nur in der Wirtschaft, sondern zunehmend auch in der Politik: Neue wirtschaftstechnokratisch orientierte politische Akteure verdrängten in der Exekutive die Vertreter des alten, klassischen Populismus. Die über rhetorische "Umetikettierungen" diesmal weit hinausgehende "neoliberale" Wirtschaftspolitik erfuhr ihre Bestätigung in demokratisch abgehaltenen Wahlen; trotz aller Anpassungslasten, die primär die Unter- und Mittelschichten trafen, wurde nur selten (wie in Venezuela) das neue Wirtschaftsmodell abgewählt. Wirtschaftliche Liberalisierung und Demokratisierung schienen - fast wie in den modernisierungstheoretischen Modellen der fünfziger und sechziger Jahre - Hand in Hand zu gehen.

Dennoch wurden diese Entwicklungen keineswegs einhellig begrüßt oder überall als Erfolg angesehen - "Neoliberalismus" hat vielmehr für weite Kreise der Intellektuellen in Lateinamerika als nicht weiter zu definierendes negatives Schlagwort den rituellen Faschismusvorwurf abgelöst. Unter den neuen "Spielregeln" wurde zudem die Rolle des Staates in der Wirtschaft und generell das Verhältnis Staat-Gesellschaft wieder verstärkt diskutiert. Die sich - auch und gerade durch die Anpassungspolitik - merklich verschärfenden sozialen Disparitäten wurden primär der neuen Wirtschaftspolitik und nicht der vorherigen, gescheiterten Politik des staatlichen Interventionismus und autoritären Korporativismus zugerechnet; die zuweilen

durchaus provokative Heilsgewißheit "in the long run" der neu an die Schalthebel der Macht gelangten Wirtschaftstechnokraten wurde und wird mit der akuten sozialen Misere konfrontiert und mit neo-strukturalistischen oder gar neo-merkantilistischen Theorierezepten gekontert.

Gerade jenseits aller tagespolitischen Konjunkturen verdienen diese Veränderungen in Lateinamerika unsere Aufmerksamkeit. Wenn nach etwa sechzig Jahren der wirtschaftlichen Binnenorientierung, die durch die Weltwirtschaftskrise erzwungen wurde und nach dem Zweiten Weltkrieg durch Prebisch und den *Cepalismo* quasi eine Ex-Post-Rationalisierung erfahren hatte, die Volkswirtschaften Lateinamerikas sich wieder nach außen öffnen, so verändert dies mehr als Statistiken und Außenhandelsquoten. Im *Lateinamerika-Kolloquium* der Universität Erlangen-Nürnberg stand deshalb "Die Öffnung Lateinamerikas - Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur im Wandel" im Sommersemester 1996 wie im anschließenden Wintersemester 1996/97 im Zentrum der Betrachtungen. Bewußt sollten neben der wirtschaftlichen *apertura* die sozialen und kulturellen Entwicklungen in den Blick genommen und diskutiert werden. Drei dieser Referate können hier vorgelegt werden:

Ludger Pries berichtet anhand konkreter Fallbeispiele aus einem von 1994 bis 1996 von der Volkswagen-Stiftung finanzierten Forschungsprojekt über die Industriellen Beziehungen (d.h. die Regulierung der Arbeitsbedingungen in der komplexen Beziehung von Staat, Kapital und Arbeit) im *apertura*-Prozeß Brasiliens, Kolumbiens und Mexikos. Er macht deutlich, daß der gegenwärtige Transformationsprozeß Lateinamerikas nur angemessen erfaßt werden kann, wenn die wechselseitige Verflechtung des wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Wandels berücksichtigt wird; die *apertura* könne weder gelingen noch wissenschaftlich erfaßt werden, wenn man sich einseitig auf die wirtschaftliche Dimension beschränke.

Richard Reichel skizziert in seinem Aufsatz die bisherigen Ergebnisse des nach 1991 erfolgten Paradigmenwechsels in der argentinischen Wirtschaftspolitik unter Präsident Menem und Wirtschaftsminister Cavallo. Das Ende des Staatsinterventionismus und die Wiederherstellung einer marktwirtschaftlichen Ordnung bieten für ihn zwar die Chance eines kontinuierlichen Wirtschaftswachstums, doch der Zeithorizont des argentinischen "Aufholprozesses" gegenüber der Ersten Welt liege infolge der langjährigen Fehlentwicklungen bei drei bis vier Jahrzehnten. Angesichts der eher pessimistisch stimmenden Erfahrungen mit der Konstanz argentinischer Politik, sowie der auch jetzt noch vorhandenen institutionellen Hemmnisse und aufgeschobenen Reformen, scheint eine diesbezügliche Prognose generell sehr unsicher.

Abschließend versucht *Rüdiger Zoller*, das Nebeneinander von Krisen und Kontinuität in Mexikos partiellem Modernisierungsprozeß darzustellen, d.h. die erstaunliche machtpolitische Konstanz der politischen Elite trotz der wiederholten, in evidentem Politikversagen begründeten Wirtschaftskrisen. Die Sonderstellung Mexikos unter den lateinamerikanischen Ökonomien (infolge seiner besonders engen wirtschaftlichen Verflechtung mit den USA und seiner gleichzeitig nur geringen Vernetzung mit dem übrigen Lateinamerika) läßt eine Verallgemeinerung der mexikanischen Erfahrungen mit wirtschaftlicher und politischer Öffnung allerdings nicht als sinnvoll erscheinen.

Die drei hier vorgestellten Vorträge spiegeln den Diskussionsstand Mitte 1996. Sie verstehen sich bewußt als Beiträge zur laufenden Diskussion und beanspruchen keine abschließende Würdigung der jeweiligen Thematik.

Die Drucklegung dieses Heftes von *Mesa Redonda* wurde durch eine finanzielle Beihilfe des Forschungsfördervereins "Wirtschaft und Gesellschaft e.V." ermöglicht, für die hier herzlich gedankt sei.

Erlangen, im Februar 1997

R. Zoller

Industrielle Beziehungen im *apertura*-Prozeß Brasiliens, Kolumbiens und Mexikos

LUDGER PRIES

Der wirtschaftliche Transformationsprozeß Lateinamerikas, wie er sich z.B. in der *apertura* und in den Privatisierungen äußert, hängt eng mit politischen, sozialen und kulturellen Faktoren zusammen, die in ökonomistisch verkürzten Perspektiven häufig "unterbelichtet" bleiben. Die Industriellen Beziehungen stellen ein wichtiges Spannungsfeld dar, welches von diesem Transformationsprozeß beeinflußt wird und gleichzeitig diesen selbst auch mitprägt. Es werden im folgenden einige vorläufige Ergebnisse aus einem international vergleichenden Forschungsprojekt vorgestellt, welches unter dem Titel "Systeme Industrieller Beziehungen im wirtschaftlich-politischen Transformationsprozeß Lateinamerikas: Brasilien, Kolumbien und Mexiko in vergleichender Perspektive" mit Unterstützung der Volkswagen-Stiftung von 1994 bis 1996 durchgeführt wurde.

1. *Apertura* in Lateinamerika und die Bedeutung der Industriellen Beziehungen

In allen lateinamerikanischen Ländern dominierte über fast ein halbes Jahrhundert lang in Theorie und Praxis das **Entwicklungsmodell import-substituierender Industrialisierung**, das dem Staat und seiner protektionistischen Politik eine zentrale Rolle in der Strukturierung des wirtschaftlich-industriellen Prozesses zuwies. Nach innen trat der Staat in der Regel als "rector de la economía" auf, also als verantwortlicher Leiter und Gestalter der Wirtschaft. Nach außen schützten hohe Importzölle die heimischen Industrien gegen die harsche internationale Konkurrenz. Wenn auch die positiven und entwicklungsfördernden Aspekte dieser Strategie nicht völlig übersehen werden sollen - wie dies zuweilen in allzu dogmatischen und radikalen neoliberalen Kritiken geschieht (so etwa de Soto 1987), so ist doch inzwischen unstrittig, daß mangelnde Wirtschaftsdynamik und -produktivität in vielen lateinamerikanischen Ländern seit dem "verlorenen Jahrzehnt" der

80er Jahre auch mit falschen und Überregulierungen der Wirtschaft durch den Staat zusammenhängen.¹

Die protektionistischen Politiken hatten zwar, vornehmlich im Bereich der Produktion von Konsumgütern und Zwischenprodukten, neue Industrien mit beträchtlicher Fertigungstiefe entstehen lassen. Diese konservierten jedoch wegen der relativ kleinen Binnenmärkte und der globalen 'frivolen Protektion' (Fajnzylber 1983) weitgehend ineffiziente und technisch obsolete Unternehmens- und Produktionsstrukturen, wuchsen nicht aus ihrer 'Kindheitsphase' heraus und trugen, durch ihre Abhängigkeit von ausländischen Zulieferungen, in beträchtlichem Umfang zu der Außenverschuldung bei.

Der gesamte Subkontinent befindet sich gegenwärtig in einem tiefgreifenden Transformationsprozeß.² Auf der **gesellschaftlichen Makroebene** betrifft dies den Übergang zu einer **neuen politisch-ökonomischen Rahmenordnung**.³ Das Verhältnis von Staat, Unternehmen und Markt sowie von Binnen- und internationaler Wirtschaft wird grundlegend neu definiert, und es bildet sich - innerhalb des globalen Systems kapitalistischer Konkurrenzwirtschaft - eine neue institutionell-regulative Wirtschaftsordnung aus, die sich in beträchtlichen Veränderungen der Wirtschaftsstruktur und dem Umbau und Funktionsveränderungen staatlicher Institutionen niederschlägt. Der Staat zieht sich zumindest teilweise aus den Funktionen des 'Administrators' und 'Leiters' der Wirtschaft zugunsten marktförmiger Regulierung zurück.

Dies äußert sich vor allem in zwei für den Kontinent gleichsam universellen Tendenzen. **Erstens** wird im Zuge der Internationalisierung und Öffnung der Ökonomien ('Apertura') die Protektion schrittweise abgebaut. Die Industrien, die im Zuge der Importsubstitution entstanden sind, werden genötigt, sich auf den Binnenmärkten gegenüber ausländischer Konkurrenz zu behaupten und neue Märkte auch außerhalb des eigenen Landes zu suchen.

1 Als Versuche ausgewogener Bilanzen vgl. Eßer et al. 1992 und Fajnzylber 1990.

2 Vgl. zur Krise dieses Entwicklungsmodells allgemein z.B. Fajnzylber 1983 und 1990 sowie Levine 1992. Immerhin dürfen angesichts der Krisensymptome nicht die Erfolge überschauen werden; vgl. etwa zur endogenen technologischen Entwicklung Katz 1986, Sabel 1989 und Teitel/Westphal 1990; zur gesellschaftlichen Entwicklung Hirschman 1987. Auf die durchaus kontrovers diskutierten Ursachen dieser Krise (das Ende einer relativ langen Wachstumsphase, politisch-soziale Schwierigkeiten wie die reale Regulationsschwäche und -ineffizienz autoritärer Staaten, Legitimations- und Integrationsdefizite populistischer Regime etc.) kann hier nicht näher eingegangen werden.

3 Vgl. Eßer et al. 1992, Esser 1992.

Zweitens wird das Wirtschaftsgefüge fast aller lateinamerikanischen Länder durch eine gezielte Politik der **Privatisierung** ehemals staatlicher Unternehmen grundlegend neu geordnet. Wichtige Infrastruktureinrichtungen (Telekommunikation, Eisenbahn, Energieversorgung) und strategische Industriezweige (Stahl- und Chemieindustrie, Erdölverarbeitung), die bisher nach anderen Kriterien (übergreifende wirtschaftspolitische Gesichtspunkte, Versorgungsgerechtigkeit, 'Vetternwirtschaft') verwaltet wurden, werden zunehmend der Marktlogik unterworfen.⁴

Während mit Internationalisierung und Privatisierung zwei zentrale Eckpunkte eines neuen wirtschaftlich-sozialen Entwicklungsmodells mehr oder weniger universell für den Subkontinent definiert sind und in die Praxis umgesetzt werden, ist gegenwärtig noch weitgehend unklar, **in welche Richtung sich die nationalen Systeme Industrieller Beziehungen verändern** werden. Wird es zu neuen stabilen Arrangements von allgemeinem Entwicklungsmodell und dem System Industrieller Beziehungen kommen und wie könnten diese aussehen? Welche Veränderungstendenzen der Industriellen Beziehungen zeichnen sich gegenwärtig ab? Gibt es - trotz der universellen Tendenzen von Internationalisierung und Privatisierung - national-, branchen- oder betriebspezifische Entwicklungspfade der Industriellen Beziehungen? Wie konfliktträchtig bzw. kompatibel sind diese verschiedenen Wandlungsmuster?

Die Diskussion und Beantwortung dieser Fragen ist vor allem deshalb von zentraler Bedeutung, weil der konkrete Gehalt und Erfolg der ordnungspolitischen Wende zumindest mittelfristig auch davon abhängen, wie das System Industrieller Beziehungen reorganisiert und ob jeweils ein neues stabiles Arrangement gefunden wird. Diese Bedeutung der Industriellen Beziehungen für den wirtschaftlichen Restrukturierungsprozeß wurde und wird nicht immer angemessen berücksichtigt und gewürdigt. Gerade in allzu technokratischen Interpretationen der gesellschaftlichen Entwicklung Lateinamerikas werden die Ursachen und Lösungen etwa der hohen Außenverschuldung, der betrieblichen Konkurrenzfähigkeit und Produktivität oder der mangelnden Schaffung von Arbeitsplätzen ausschließlich in einer ökonomistischen Perspektive gesucht. Konkreten sozialwissenschaftlichen Untersuchungen mit einer breiter angelegten Frageperspektive kommt deshalb große Bedeutung zu.

⁴ Als Kompendium der verschiedenen wissenschaftlichen und auch ideologischen Positionen vgl. Levine 1992. Zur ordnungspolitischen Wende allgemein vgl. etwa Weltbank 1991 und konkreter zu wichtigen lateinamerikanischen Ländern in vergleichender Perspektive EURAL 1989 und Willmore/Mátar 1991.

2. Das Forschungsprojekt

2.1. Zur Anlage des Forschungsvorhabens

Im Rahmen eines international vergleichenden Forschungsprojektes, welches von 1994 bis 1996 in Brasilien, Kolumbien und Mexiko durchgeführt und von der Volkswagen-Stiftung finanziell gefördert wird, sollte das Verhältnis zwischen dem allgemeinen, kontinentweiten Prozeß wirtschaftlicher Öffnung und Privatisierung einerseits und dem jeweiligen nationalen Regime der Industriellen Beziehungen andererseits empirisch untersucht und die Szenarien und die Wahrscheinlichkeiten bestimmter Wandlungen ausgeleuchtet werden.

Traditionell und vorwiegend wird in sozialwissenschaftlichen Forschungen zum hier interessierenden Thema von einfachen Ursache-Wirkungs-Mechanismen ausgegangen und etwa gefragt: Wie wirkt sich der wirtschaftliche Öffnungsprozeß auf die Industriellen Beziehungen aus? Oder: Welche Konsequenzen hat die wirtschaftliche Liberalisierung für die Gewerkschaften und die Arbeitsbeziehungen? Solche Fragestellungen unterstellen ein relativ einfaches Modell von unabhängigen und abhängigen Variablen. Dagegen gingen wir in unserem Vorhaben davon aus, daß die Industriellen Beziehungen und die darin agierenden strategischen Gruppen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie des Staates selbst die Form und Richtung des Wandels der wirtschaftlich-sozialen Rahmenordnung mitbeeinflussen und eben nicht nur passiv davon Betroffene sind: Die Industriellen Beziehungen sind ein **Gegenstand**, gleichzeitig aber auch ein **Filter** der wirtschaftlichen Öffnung und Transformation der lateinamerikanischen Gesellschaften. Man kann und muß sie als unabhängige **und** als abhängige Einflußvariable mit dem wirtschaftlich-sozialen Transformationsprozeß in Verbindung bringen.

Diese Grundüberlegung bestimmte sehr stark das Design des empirischen Forschungsprojektes, dessen methodisch-konzeptionelle Aspekte hier nicht vertieft werden können, zu dem gleichwohl einige Basisinformationen gegeben werden sollen.

2.2. Zum Konzept der Industriellen Beziehungen

Unter Industriellen Beziehungen verstehen wir allgemein das Gefüge aus legal-institutionellen Rahmenbedingungen, Machtstrukturen und Kräfterelationen sowie Normen und Praktiken der kollektiven Regulierung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in der triadischen Beziehung von

Staat, Kapital und Arbeit. In einer kapitalistisch-marktwirtschaftlich verfaßten Gesellschaft werden die Beschäftigungsbedingungen (die sich auf die Kontraktbedingungen zwischen Käufer und Verkäufer der Arbeitskraft beziehen) und die Arbeitsbedingungen (die sich auf die Veräußerung oder Transformation der Arbeitskraft im Arbeitshandeln beziehen) in der Regel nicht einfach despotisch vom Unternehmer gesetzt und auch nicht jeweils umfassend individuell bei jedem Beschäftigungsverhältnis neu ausgehandelt. Vielmehr liegen normalerweise eine Reihe von allgemeinen, staatlich oder sogar suprastaatlich (z.B. durch Mindeststandards des Internationalen Arbeitsamtes ILO) fixierten - materialen oder prozeduralen - Mindestnormen vor. Darüber hinaus verhandeln die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände regelmäßig über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. Schließlich existieren zuweilen auch staatlich normierte und garantierte Organe der Interessenvertretung der Arbeitnehmer - wie etwa in Deutschland die Betriebsräte oder in Spanien die *comités de empresa*.

Als **Akteure** in den Industriellen Beziehungen haben Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Staat gemeinsame **und** unterschiedliche Interessen, und die Interessen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sind auch innerhalb ihrer jeweiligen Gruppe nicht homogen. Insofern die Industriellen Beziehungen das Gefüge oder Regime der legal-institutionellen Rahmenbedingungen, der Machtstrukturen und Kräfterelationen sowie der Normen und Praktiken der kollektiven Regulierung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen bezeichnen, beziehen sie sich nicht nur auf das Spannungsfeld **zwischen** den Organisationen von Kapital, Arbeit und Staat, sondern auch auf die Regulierungen und Aushandlungsprozesse **innerhalb** der jeweiligen Organisationen (Gewerkschaften, Betriebsräte, Arbeitgebervereinigungen, staatliche Regulierungsinstanzen, tripartistische Organe etc.⁵

Neben dem Aspekt der Akteure in den Industriellen Beziehungen sind weitere wichtige Untersuchungsdimensionen, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, die dominanten und weniger bedeutsamen Regelungsthemen und Konfliktterrains (z.B. reine Lohnhöhe, Lohnnebenleistungen wie Urlaub etc., Qualifizierung, berufliche und Arbeitsplatzmobilität, Kündigungsschutz, Rationalisierung und Gestaltung neuer Technologien etc.), die hauptsächlichen Aushandlungs- und Aktionsebenen (betrieblich, lokal, regional, sektoral oder national) und schließlich die Interaktionsformen und -logiken in den Industriellen Beziehungen sowie die diesen zugrundeliegenden geteilten Normen (Konflikt- oder Kooperationsorientierung, autoritärer

5 Vgl. zum Verhältnis von *inter-organizational* und *intra-organizational bargaining* McKersie/Walton 1965.

Paternalismus, klassistisches Blockadedenken, konsensuelle, mehr oder weniger gleichberechtigte Konzertierung etc.).⁶

Schon diese kurzen Anmerkungen verweisen darauf, daß das konkrete **Regime** der Industriellen Beziehungen als die je spezifische Konfiguration verschiedener Elemente auf diesen analytischen Ebenen nach Betrieben (mit ihren jeweiligen Traditionen und regionalen Kontexten), Ländern und Branchen stark variiert. Dabei kommt zweifelsohne der **betrieblichen Ebene** eine besondere Bedeutung zu, weil ja nur und erst hier der Arbeitskontrakt in der Form der Umwandlung von Arbeitsvermögen in Arbeitshandeln wirksam wird. Neben diesem grundsätzlichen Argument für die forschungsstrategische Entscheidung, die empirischen Erhebungen vor allem auf Betriebsfallstudien zu konzentrieren, war ein weiterer wesentlicher Gesichtspunkt die Annahme, daß gerade neue, emergierende Wandlungstendenzen in den Regimes der Industriellen Beziehungen der drei Länder sich auf der Ebene der betrieblichen Praxis von beispielhaften oder Pilotunternehmen eher "abgreifen" lassen, als etwa auf der Ebene der institutionalisierten staatlichen Normen.

Um den Einfluß nicht nur des konkreten betrieblichen Kontextes auf die Wandlungsdynamik der Industriellen Beziehungen im Globalisierungsprozeß kontrollieren zu können, wählten wir drei **Länder** aus, die zwar einerseits - "aus der deutschen Vogelperspektive" - hinsichtlich der Geschichte, Institutionen und Praxis ihrer Industriellen Beziehungen gewisse lateinamerikanische Gemeinsamkeiten aufweisen, aber andererseits - bei genauerer Betrachtung - in bezug auf zentrale Bestimmungsmomente stark kontrastieren.

Für die **Industriellen Beziehungen in Lateinamerika** *cum grano salis* charakteristisch ist ihre relativ starke etatistisch-paternalistische Prägung.⁷ Erstens flankierte der Staat von Anfang an die Industrialisierungsstrategien aktiv durch eine detaillierte Vorgabe materialer Mindestnormen für (abhängige) Arbeitsverhältnisse (Mindestlöhne, Arbeitszeitregelungen, Entschädigungen bei Entlassungen, Sozialleistungen etc.). Zweitens wurden in fast allen lateinamerikanischen Ländern zumindest phasenweise die Organisation von Gewerkschaften und die Institutionalisierung des Tarifwesens von Staats wegen gefördert, aber von vornherein in stark verrechtlichte, administrative und politische Kontrollstrukturen eingebunden, die ihnen vielfach die institutionalisierte Funktion von 'Transmissionsriemen' der staatlichen Entwicklungspolitik zuwiesen. Drittens gewannen Gewerkschaften vor allem im

6 Vgl. hierzu Pries 1995.

7 Vgl. hierzu und zu den folgenden Ausführungen die Beiträge in Dombois/Pries 1993a und 1993b.

schnell wachsenden öffentlichen Sektor an Einfluß, konnten dort relativ hohe Löhne und Sozialleistungen aushandeln und beträchtlichen Einfluß auf die Arbeitsmärkte ausüben; der öffentliche Dienstleistungssektor und die staatlichen Unternehmen wurden zur Bastion gewerkschaftlicher Organisation und oft auch korporatistischer oder klientelistischer Verfilzung.

Viertens begründeten die regulative und administrative Dominanz des Staates in den Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit, die gesamtgesellschaftlich gesehen relativ schwache soziale Basis der Gewerkschaften sowie die Abhängigkeit einer jungen Unternehmerschicht von staatlichen Vorgaben den Spielraum und die Notwendigkeit des 'political bargaining': der über den Staat vermittelten, politischen Einflußnahme und Aushandlung als Mittel der Interessenpolitik zwischen Unternehmern und Gewerkschaften. Dies alles verdankte sich aber schließlich meist weniger dem Druck sozialer Bewegungen 'von unten', sondern erklärte sich vielmehr als Teil von staatlich angeleiteten Entwicklungsstrategien, die auch die entstehende Arbeiterschaft politisch einzubinden suchten. Inmitten heterogener Ökonomien mit vielfältigen Reproduktionsformen wurden so Kernzonen staatlicher und kollektiv-vertraglicher Regulation von Arbeitsverhältnissen geschaffen, die ihrerseits in unterschiedlicher Intensität auf die Restbereiche ausstrahlten.⁸

Verändert man den Fokus der Betrachtung, so treten hinter diesen subkontinentalen Gemeinsamkeiten schnell **länderspezifische Unterschiede** in den Konfigurationen der Industriellen Beziehungen zu Tage. Bei der Auswahl der drei Länder orientierten wir uns an der Maxime, für den Subkontinent bedeutsame und gleichzeitig untereinander in den Regimes ihrer Industriellen Beziehungen stark kontrastierende nationale Rahmenordnungen auszuwählen. In **Mexiko** haben die der Staatspartei PRI assoziierten Gewerkschaften traditionell in beachtlichem Maße das 'political bargaining' nutzen und zugleich auch im 'collective bargaining' eine starke, wenn auch nicht unbedingt demokratisch legitimierte, betriebliche Macht gewinnen können, dies freilich zugleich um den Preis starker politischer Kontrolle.⁹

In **Brasilien** dagegen etabliert sich, nach langen Jahren der Militärdiktatur, in denen der Staat eine konsequente Industrialisierungspolitik betrieb und zugleich mit eiserner Hand die Arbeitsbeziehungen reglementierte und Gewerkschaften nur als Zwangsverbände ohne Verhandlungs- und Streikrecht zuließ, erst jetzt ein System des 'collective bargaining', allerdings betriebsfern, auf Branchen- und Regionsebene, und überwiegend auf verallgemeinerbare ökonomische Themen fixiert. In **Kolumbien**, einem industriell

8 Vgl. Córdova 1981; Ojeda/Ermida 1993; Zapata 1993.

9 Vgl. Bizberg 1990, Lauth 1991.

weniger entwickelten Land, in dem populistische oder klassenorientierte soziale Bewegungen kaum großen politischen Einfluß auf nationaler Ebene haben gewinnen können, ist auch die Aushandlungsmacht der zersplitterten Gewerkschaftsbewegung auf der politischen Bühne sehr gering; das 'collective bargaining' ist engen rechtlich-administrativen Kontrollen unterworfen, als Regelungsform nur wenig verbreitet, mehr oder weniger nur auf die betriebliche Ebene und zudem strikt auf ökonomische Themen beschränkt; konfliktive Gewerkschaften werden, im Kontext bürgerkriegsähnlicher Auseinandersetzungen im Land, als Risiken der öffentlichen Sicherheit diskriminiert und verfolgt.

Schließlich wählten wir, um neben den betrieblichen und den nationalen Kontextfaktoren auch den Einfluß der Größe "**Branchenzugehörigkeit**" auf die Wandlungsdynamik der Industriellen Beziehungen im wirtschaftlich-sozialen Transformationsprozeß analysieren zu können, für jedes Land drei Wirtschaftszweige aus, die besonders deutlich von den Prozessen der *apertura* bzw. der Privatisierung betroffen sind. Die Automobil- und die Textilbranche haben in allen drei Ländern eine große Bedeutung und unterliegen stark der wirtschaftlichen Globalisierung. Während erstere traditionell von internationalem Kapital bestimmt und zunehmend in einen globalen Wettbewerb und in weltweite Konzernproduktionspolitiken involviert ist, zeichnet sich letztere durch ihre traditionell wichtige Rolle im Industrialisierungsprozeß Lateinamerikas und durch die Dominanz von nationalem Kapital aus.

Als dritte Branche wählten wir die Telekommunikationsindustrie und hier konkreter die (ehemals) parastaatlichen Telefongesellschaften für Mexiko und Kolumbien sowie die petrochemische Industrie für Brasilien aus. Die Gesellschaften *Teléfonos de México* und *Telecom* in Kolumbien wurden seit Beginn der 90er Jahre tendenziell privatisiert und unterliegen einem weitgehenden wirtschaftlichen, technischen und organisatorischen Restrukturierungsprozeß. Hiervon wurde auch das jeweilige Regime der Industriellen Beziehungen stark tangiert, welches gleichzeitig traditionell in beiden Ländern eine weit über das Unternehmen und die Branche hinausgehende stilbildende Rolle in den nationalen Systemen der Industriellen Beziehungen spielte. Der Prozeß der Privatisierung und Restrukturierung von *Telebras* als dem korrespondierenden parastaatlichen Unternehmen in Brasilien war während der Laufzeit des Forschungsprojektes nicht so weit fortgeschritten, daß verlässliche Veränderungsdynamiken hier hätten untersucht werden können. Deshalb entschieden wir uns hier für den Bereich der petrochemischen (Grundstoff-) Industrie, die ähnliche Charakterzüge aufweist (ehedem staatliche Dominanz und Privatisierung, national bedeutsames Regime Industrieller Beziehungen mit starken Wandlungstendenzen).

Es ergab sich so insgesamt eine Forschungsanlage mit drei Ländern und drei Branchen, in denen jeweils zwei kontrastierende, bedeutsame und für die Industriellen Beziehungen der Länder "stilbildende" Betriebe untersucht wurden. Neben diesen zusammen 18 Betriebsfallstudien vergaben wir gezielt Expertisen an ausgewiesene Wissenschaftler und sichteten systematisch den Stand der einschlägigen Forschung, um die Ergebnisse der "Mikrostudien" in den generellen "Makrokontext" einordnen zu können. Im folgenden sollen für die Automobilindustrie drei Fallbeispiele skizziert werden. Dabei werden jedoch noch nicht systematisch die ihnen zugrunde liegenden Betriebsfallstudien ausgewertet, sondern in erster Linie die engen Wechselwirkungen zwischen dem wirtschaftlich-sozialen Transformationsprozeß und dem jeweiligen Regime der Industriellen Beziehungen aufgezeigt.

3. Industrielle Beziehungen und *apertura*: - drei Beispiele -

Die *apertura* Lateinamerikas muß solange in der wirtschaftlichen und politischen Praxis der Länder scheitern, wie sie auf den **wirtschaftlichen** Transformationsprozeß eingeengt wird. Auch die Wissenschaft kann den gegenwärtigen Wandel Lateinamerikas nicht verstehen und erklären, solange sie ihn nicht als ein komplexes Gefüge von wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Wandlungstendenzen konzipiert. An drei Beispielen soll im folgenden die Bedeutung der Industriellen Beziehungen im Restrukturierungsprozeß Lateinamerikas verdeutlicht werden.

3.1. Arbeitsniederlegungen bei SOFASA in Kolumbien 1991

In gewisser Hinsicht spiegelt der Fall des Automobilunternehmens SOFASA in Kolumbien und eines schweren Arbeitskonfliktes im Jahre 1991 zugespitzt viele generelle Strukturlagen und Probleme wider, wie sie für ganz Lateinamerika von Belang sind. Es handelt sich bei SOFASA um den lange Zeit wichtigsten PKW-Produzenten des Landes, an dem bis Ende der 80er Jahre der Staat eine Mehrheitsbeteiligung hielt. Da in Kolumbien auf importierte Automobile enorm hohe Zölle zu zahlen waren und neben SOFASA nur noch *Colmotores* als einigermaßen bedeutsamer Automobilproduzent existierte, handelte es sich praktisch um einen oligopolen Markt, in dem ohne scharfen Wettbewerb hohe Gewinnspannen erzielt werden konnten.

Entsprechend ineffizient und hochbürokratisiert war SOFASA über lange Zeit hinweg. Die Verwaltung befand sich in Bogotá, die gesamte Produktion aber in Medellín (!). Letztlich handelte es sich nicht um ein Produktionsunternehmen im Marktwettbewerb, sondern um ein staatliches Versorgungsunternehmen, in dem ehemalige Staatsbürokraten untergebracht wurden (ähnliche Phänomene sind aus anderen Ländern, etwa von Seat in Spanien unter dem Franquismus, bekannt). Gleichzeitig war der Einfluß der Gewerkschaft und innerhalb derselben der der politischen Linksoption sowie der Guerilla enorm groß.

Diese Produktionskonfiguration war möglich, solange der PKW-Markt vor Importen und vor ernsthafter Konkurrenz weitgehend geschützt war und es aufgrund von oligopolen Gewinnmargen für alle Beteiligten "etwas zu verteilen gab". Dies änderte sich grundlegend mit der Regierung Gaviria ab 1990, die gezielt die Wirtschaft gegenüber der internationalen Konkurrenz (durch Senkung der Importzölle, Erleichterung der ausländischen Direktinvestitionen etc.) öffnete und gleichzeitig die Privatisierung staatlicher Unternehmen einleitete. Die Aktienmehrheit wechselte ab 1990 schrittweise zu Renault. Zählte das Unternehmen 1981 noch 2619 Arbeitnehmer an drei Standorten, so waren es 1993 nur noch 925 Beschäftigte an einem Standort.

Das neue Unternehmensmanagement zielte auch auf die Veränderung zentraler kollektivvertraglicher Bestimmungen in Richtung einer Flexibilisierung des Arbeitseinsatzes der Arbeitnehmer. Vor diesem Hintergrund kam es 1991 zu einem Streik, mit dem die radikalen Gewerkschaftskräfte gegen die betrieblichen Rationalisierungsmaßnahmen und die beabsichtigten Änderungen im Tarifvertrag Widerstand leisten wollten, ohne jedoch eigene Konzepte und Vorschläge zur Produktionsmodernisierung zu entwickeln. Damit bewegten sich die dominanten Gewerkschaftskräfte im Rahmen der Logik des in Lateinamerika sogenannten *sindicalismo de circulación* nach dem Motto: "Wir Gewerkschaften kümmern uns nicht um die Produktion und die Produktivität, weil das kapitalistisches Teufelszeug ist, sondern verteidigen die Verkaufsbedingungen der Ware Arbeitskraft".

Durch den Arbeitskonflikt und die damit einhergehenden Produktionsausfälle sank die Produktivität auf 52 Autos pro Tag in 1991 im Vergleich zu 84 Autos pro Tag noch in 1990. Die mit der Guerilla liierten Kräfte innerhalb der Gewerkschaft organisierten die Entführung von Managern, um die neue Unternehmensleitung zu Zugeständnissen zu bewegen, allerdings ohne jeden Erfolg. Bis 1995 wurde die Gewerkschaft sukzessive geschwächt und schließlich auf der Unternehmensebene vollständig ausgelöscht. Dieses Beispiel zeigt, daß die Industriellen Beziehungen keineswegs ein zu vernachlässigender Faktor im wirtschaftlichen und sozialen Transformationsprozeß

sind, sondern daß bestimmte Praktiken und Politiken der kollektiven Konfliktregulierung existentiell Betriebe, deren Manager und auch die Gewerkschaften gefährden können.

3.2. Werksschließung wegen Arbeitskonflikten bei *Volkswagen de México* 1992

Seitdem Mexiko Mitte der achtziger Jahre dem GATT-Freihandelsabkommen beigetreten war und später entschieden hatte, mit Kanada und den USA einen darüber hinausgehenden Freihandelsvertrag abzuschließen, war für viele Unternehmen im Lande die Herausforderung gegeben, relativ schnell ein Qualitäts- und Produktivitätsniveau zu erreichen, welches dem Wettbewerb auf dem nordamerikanischen Markt standhalten kann. Entsprechend wurden auch bei *Volkswagen de México* schon in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre bedeutende Investitionen vorgenommen, um die technischen Produktionsanlagen in verschiedenen Fertigungsstufen zu modernisieren. Versuche des Managements, auch im arbeitsorganisatorischen Bereich Veränderungen durchzuführen, scheiterten lange Zeit am Widerstand der dortigen Betriebsgewerkschaft.

Nach den turnusmäßigen Wahlen des gewerkschaftlichen Exekutivkomitees Ende 1991, aus denen eine komplett neue Gewerkschaftsführung nur mit sehr kleiner Stimmenmehrheit hervorgegangen war, nutzte das Unternehmen zu Beginn des Jahres 1992 die Gelegenheit, dem vergleichsweise schwachen gewerkschaftlichen Exekutivkomitee bei den Tarifverhandlungen weitgehende Zugeständnisse hinsichtlich der Einführung von Gruppenarbeit abzuverlangen. Da weder die Unternehmensleitung noch die Gewerkschaftsführung auch nur annähernd klare Antworten auf die Fragen hatten, wie denn bei Einführung von Gruppenarbeit der Arbeitseinsatz und die Entlohnung geregelt werden sollten, entwickelten sich kurz nach Abschluß der Tarifverhandlungen im Sommer 1992 vor allem unter den älteren qualifizierten Arbeitnehmern starker Protest und Widerstand, was schließlich zu einem fast zweimonatigen wilden Streik und einer zeitweisen Betriebschließung im Juli/August 1992 führte.

Ausschlaggebend für die Konflikteskalation war, daß das Management die Einführung der Gruppenarbeit nur als arbeitsorganisatorische Maßnahme zur Produktivitätsverbesserung behandelte, aber nicht genügend in Rechnung gestellt hatte, daß mit der Einführung der Gruppenarbeit ein zentraler Pfeiler der gesamten betrieblichen Sozialordnung, nämlich das *Escalafón*-System zerstört wurde. Nach der aufoktroierten staatlichen Schlichtung im

August 1992 wurden etwa 800 Arbeitnehmer nicht wieder eingestellt, mehr als doppelt so viele nahmen freiwillig das Angebot einer Abfindungszahlung an. Eine genauere Analyse der insgesamt über 3000 nach dem Arbeitskonflikt ausgeschiedenen Arbeitnehmer zeigt, daß ein Großteil des "Rückgrats der betrieblichen Leistungsträger" im Arbeiterbereich, nämlich qualifizierte und hochqualifizierte Autowerker zwischen 30 und 40 Jahren das Unternehmen verließen (Pries 1996).

Nicht nur der zweimonatige Produktionsausfall und der massive Aderlaß an Humankapital waren die kurzfristigen Folgen, auch mittelfristig hatte das Unternehmen noch lange nach dem Arbeitskonflikt mit enormen Qualitäts- und Produktivitätsproblemen zu kämpfen. Der Produktionsanlauf nach Beendigung des Arbeitskampfes gestaltete sich äußerst schwierig, und die Einführung eines neuen Produktes auf dem US-amerikanischen Markt, von dem zum Großteil die Zukunft des Unternehmens in Mexiko abhängt, verzögerte sich insgesamt um ein halbes Jahr - vor allem aufgrund des Arbeitskonfliktes und seiner Folgen. Noch zwei Jahre nach der formellen Einigung über die Einführung von Gruppenarbeit waren zentrale Fragen wie die der betrieblichen Qualifizierung, der Planung des Arbeitseinsatzes und der individuellen bzw. gruppenbezogenen Leistungsbeurteilung nicht zufriedenstellend gelöst.

Das Beispiel macht deutlich, daß die Industriellen Beziehungen ein sehr sensibles und konfliktträchtiges Feld betrieblicher Regulierungen sind, welches manchmal unter Umständen ungewollt oder als Ergebnis technischer oder arbeitsorganisatorischer Modernisierungsstrategien einem enormen Wandlungsdruck ausgesetzt ist. Wenn das betriebliche Management und die Arbeitnehmervertretung dies nicht rechtzeitig erkennen, kann es zu Konflikten mit hohen wirtschaftlichen und sozialen Kosten kommen, bei denen letztlich alle beteiligten Akteursgruppen wesentlich mehr verlieren, als wenn das Spannungsfeld der Industriellen Beziehungen von Anfang an umfassend in die Regulierung der betrieblichen Wandlungsprozesse einbezogen worden wäre.

3.3. Der *Acordo Ramal* in der brasilianischen Autoindustrie 1992

Das dritte und letzte Beispiel für die Bedeutung der Industriellen Beziehungen im und für den Globalisierungsprozeß stammt aus Brasilien und es soll zeigen, daß die Industriellen Beziehungen, wenn von den involvierten Akteuren entsprechend angegangen, auch eine positive Rolle im Prozeß wirtschaftlicher Öffnung und industriellen Wandels spielen können.

Seit 1990 betrieb die brasilianische Regierung unter Collor de Mello im Kontext der allgemeinen wirtschaftlichen *apertura* eine Politik der Senkung der Importzölle und der Förderung des Kleinwagen-Marktes (bis 1000 ccm) durch Steuersenkungen (Comín 1995). Zunächst wurde die krisenhafte Situation eines Großteils der Automobilbranche durch die Öffnungspolitik und die dadurch hervorgerufene Importwelle jedoch noch verschärft. Vor diesem Hintergrund kündigte Ford die Schließung eines Lkw-Motoren-Werkes an. Die Gewerkschaft der Metallarbeiter von São Bernardo und Diadema mit ihrem charismatischen Führer "Vicentino" (Vicente Paulo da Silva, der inzwischen Vorsitzender der linksreformerischen und mit dem Partido dos Trabalhadores liierten Gewerkschaftskonföderation UGT ist) verfiel weder in passive Resignation noch blinden Aktivismus: Eher in politisch-symbolischer Absicht wurde die Reise einer Gewerkschaftskommission zum Sitz der Konzernzentrale nach Detroit organisiert; bei der Rückkehr der Delegation wurde dem brasilianischen Wirtschaftsminister der Vorschlag für die Wiederbelebung der *Câmaras setoriais* mit einer erweiterten Programmatik gemacht (diese Branchenkammern waren zunächst vorwiegend zur Koordinierung der industriellen Restrukturierung zwischen Staat und Unternehmen von der Regierung Sarney (1985-1990) eingerichtet worden). Ende 1991 verhandelten dann 32 verschiedene Organisationen (Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände, Gemeinde-, Landes- und Bundesbehörden sowie Vertreter der Automobilunternehmen des Landes) unter führender und "propositiver" Beteiligung der UGT-Gewerkschaften und verabschiedeten im Dezember 1991 den ersten *Acordo Setorial Automotivo*, der zum März 1992 in Kraft trat und vor allem folgende Regelungen als Verpflichtungserklärungen der beteiligten Gruppen beinhaltet:

- Reduzierung der Steuern auf Neufahrzeuge um durchschnittlich 12% (was etwa einem Viertel dieser - recht hohen - Steuer entsprach),
- Reduzierung der Gewinne um 10% (die sich auf Gewinnreduzierungen der Hersteller, Zulieferer und der Autohändler aufteilen),
- automatische monatliche Anpassung der Löhne an die Inflationsrate,
- keine Beschäftigungsreduktionen in der Autoindustrie und
- Akzeptanz der Notwendigkeit von Produktionsmodernisierungen durch die Gewerkschaften.

Allein die beiden ersten Regelungen, durch die der Staat und die Automobilkonzerne (zunächst) auf einen Teil ihrer Einnahmen verzichteten, führten zu einer Senkung der Endverkaufspreise von Neuwagen um 22%! Insgesamt hatte das Abkommen für alle beteiligten Seiten vorwiegend positive Effekte: Durch die Preissenkungen verstärkte sich die Nachfrage enorm; für 1994

war z.B. die Produktion von 1,3 Millionen Fahrzeugen angestrebt, tatsächlich aber wurde die Zahl von 1,5 Millionen erreicht; die Beschäftigung konnte tatsächlich stabilisiert und die Löhne regelmäßig an die Inflation angepasst werden; die Unternehmens-Bilanzen waren aufgrund der hohen Kapazitätsauslastung trotz der versprochenen Gewinnreduzierungen sehr gut und der Staat mußte aufgrund der enorm gesteigerten Neuwagenverkäufe nicht nur auf keine Steuern verzichten, sondern hatte sogar mehr Einnahmen zu verzeichnen als bei einer Verlängerung der Trends ohne den *Acordo* zu erwarten gewesen wären. Das Abkommen wurde im Juli 1992 und anschließend noch einmal im Februar 1993 verlängert und war insgesamt bis 1995 in Kraft.

Zusammenfassend zeigt das Beispiel des *Acordo Ramal* in Brasilien, daß die Industriellen Beziehungen nicht immer und ausschließlich eine Quelle unproduktiver Konflikte und ein Hindernis für den industriellen Wandel im Rahmen der wirtschaftlichen Öffnung sein müssen. Die tripartistische Vereinbarung steht für ein - zumindest vorübergehend - erfolgreiches Modell einer auf gewerkschaftliche Initiative und Vorschlagskompetenz aufbauenden Einigung und Verpflichtung aller drei "Partner" in den Industriellen Beziehungen und einer Lösung, bei der alle Beteiligten gewinnen und nicht - wie in der Logik der Nullsummenspiele - einer der Kontrahenten nur gewinnen kann, wenn und was dem anderen verlorenght. Es handelt sich auch um eine interessante "hybride" Lösung mit Elementen keynesianischer Nachfragepolitik innerhalb einer eher neoliberal orientierten wirtschaftlichen Öffnungspolitik.

Die drei hier erwähnten Beispiele machen nicht nur die allgemeine Bedeutung der Industriellen Beziehungen im Prozeß der *apertura* der 90er Jahre augenscheinlich, sie weisen auch auf das **komplizierte Wechselverhältnis** zwischen dem jeweiligen Regime der Industriellen Beziehungen und dem wirtschaftlich-sozialen Öffnungsprozeß hin. Die Industriellen Beziehungen sind nicht nur eine abhängige und passive Variable, sondern vielmehr ein aktiver Interventionsfaktor im wirtschaftlichen Transformationsprozeß. Der Erforschung dieser Wechselwirkungen kommt deshalb nicht nur akademische Bedeutung zu, sie kann auch wichtige Erkenntnisse für die politischen Akteure und Entscheidungsträger liefern. Thesenhaft sollen abschließend deshalb einige vorläufige Ergebnisse der vergleichenden Forschungen präsentiert werden.

4. Vorläufige Tendenzaussagen

Zu Beginn der Projektdurchführung waren wir - auf der Basis der vorliegenden Forschungsliteratur - von vier möglichen Entwicklungswegen bzw. Szenarien des Wandels der Industriellen Beziehungen im wirtschaftlich-sozialen Transformationsprozeß ausgegangen. Eine erste Option nannten wir den "neoliberalen Weg der offensiven Zurückdrängung der Gewerkschaften auf allen Ebenen (angelsächsische Lösung)". Hierbei werden Gewerkschaften weder auf der politisch-institutionellen Bühne, noch auf betrieblicher Ebene weiterhin als 'Modernisierungspartner' gebraucht. Sie werden diskriminiert und bekämpft, weil ihre traditionellen Politiken als Entwicklungshemmnis angesehen werden.

Ein zweites Entwicklungsszenario nannten wir den "neopaternalistischen Weg der indirekten Ausgrenzung und Funktionsausdünnung der Gewerkschaften als Institutionen (japanische Lösung)". Dieses Wandlungsmuster der Industriellen Beziehungen ist vor allem dort von Bedeutung, wo in wichtigen, 'stilbildenden' Betrieben und Branchen oder Regionen neue, von formellen gewerkschaftlichen Interessenvertretungen nicht (mehr) mediatisierte Formen von Sozialbeziehungen entstehen, welche Verpflichtungen und Ansprüche sowohl der Betriebe wie der Beschäftigten neu definieren.

Eine dritte Option bezeichneten wir als "neue korporativistische Modernisierungsarrangements (populistische Lösung)". Dieses Wandlungsmodell impliziert auf betrieblicher wie auf gesellschaftlicher Ebene eine Fortschreibung der triadischen Konstellation erstens eines starken, autoritären (Entwicklungs-) Staates, der (wenn auch mit gewandelten politischen Gewichtungen) direkt und kasuistisch in die Regulierung der Arbeits- und Beschäftigungsbeziehungen interveniert, zweitens von weiterhin am 'political bargaining' orientierten Gewerkschaften, deren Einfluß- und Durchsetzungschancen sehr stark davon abhängen, inwieweit sie ihre Mitgliedschaften in das allgemeine Entwicklungsmodell integrieren können, und schließlich drittens von Unternehmen, die weiterhin dem Staat einerseits eine wichtige Regelungskompetenz in den Industriellen Beziehungen zusprechen, ihm andererseits aber wegen seiner 'populistischen Orientierungen und Rücksichtnahmen' mißtrauisch gegenüberstehen.

Schließlich gingen wir viertens von der Möglichkeit einer "Erneuerung des Systems Industrieller Beziehungen in Richtung eines collective bargaining (europäische Lösung)" aus. Diese letzte Veränderungstendenz schließt ein, daß die Gewerkschaften weder offensiv marginalisiert noch 'auf die weiche Weise' ausgegrenzt werden, sondern sich vielmehr eine neue und relativ starke Verhandlungsposition 'von unten' erstreiten, ohne allzu stark in ein

korporativistisches Verpflichtungsverhältnis gegenüber dem Staat zu geraten. Dies würde bedeuten, daß sich die Gewerkschaften im wirtschaftlich-industriellen Transformationsprozeß als zunehmend 'befestigte' und unabhängige Kraft profilieren können und die Austauschbeziehungen zwischen den Organisationen von Kapital und Arbeit eine wesentlich stärkere Dynamik entfalten als in den anderen Wandlungsmodellen. Bei dieser Entwicklungstendenz wird also die Rolle des Staates als unmittelbar und permanent intervenierendem zentralen Agenten (im Sinne einer realen politisch-sozialen 'Liberalisierung') relativiert, ohne daß die Repräsentationen der Beschäftigten auf eine unbedeutende Größe zusammenschrumpfen.

Gegenwärtig können wir diese vier hypothetischen Entwicklungsszenarien noch nicht im einzelnen auf das gesamte vorliegende empirische Material beziehen. Es lassen sich aber einige vorläufige Tendenzaussagen machen: Erstens: Antagonistisch-klassistische Konstellationen haben keine Zukunft. Wo sich Unternehmen und Gewerkschaft in unbeweglicher Blockadehaltung gegenüberstehen, verschwindet entweder jede Form kollektiver Arbeitnehmerrepräsentation oder darüber hinaus auch der gesamte Betrieb. Dies zeigt sich vor allem in Kolumbien in der Auto- und Textilindustrie, aber auch in Mexiko gibt es Fallbeispiele hierfür.

Dies heißt aber zweitens im Umkehrschluß nicht einfach, daß die einzig mögliche oder die Haupttendenz die einer Deregulierung und Marginalisierung von Gewerkschaften sei. Je nach den strategischen Orientierungen der Akteure kann es - was allerdings empirisch eher die Ausnahme ist - auch zu einer ausgeweiteten Redefinition und Bedeutungszunahme der Industriellen Beziehungen und der kollektiven Interessenregulierung kommen. Beispiele hierfür sind untersuchte Automobilbetriebe in Brasilien und - weniger bedeutsam - in Mexiko. Brasilien weist in diesem Zusammenhang allgemein den wohl am weitesten entwickelten politischen und sozial-kulturellen Kontext von staatsunabhängigen sozialen Bewegungen, starken und relativ autonomen Gewerkschaften sowie einer politischen Konzertierungskultur auf. Diese Faktoren scheinen am ehesten eine Verschränkung von wirtschaftlicher und politisch-kultureller Modernisierung zu erlauben, für die das Regime der Industriellen Beziehungen eine wichtige Basis ist.

Drittens zeigen sich bei den Gewerkschaften und anderen Arbeitnehmerorganisationen insgesamt Tendenzen zu einer innerorganisatorischen Demokratisierung und zu einer programmatischen Pragmatisierung, wodurch die traditionellen autoritär-paternalistischen und/oder klassistischen Fixierungen tendenziell überwunden werden können. Für Kolumbien kommt diese Demokratisierung und Pragmatisierung zum Teil insofern schon zu spät, als ein Teil von - allzu unbeweglichen - Arbeitnehmerorganisationen schon

vollständig marginalisiert ist. In Mexiko leistet das traditionelle korporativistische System sowohl auf Unternehmer- wie auf Gewerkschaftsseite erheblichen Widerstand, und in Brasilien sind Demokratisierung und Pragmatisierung am weitesten vorangeschritten.

Eine vierte wichtige Tendenzaussage ist, daß wir die Fähigkeit der lateinamerikanischen Länder zu hybriden Lösungen nicht unterschätzen sollten. Wenn wir nur auf spezifische Regimes Industrieller Beziehungen - wie etwa die deutsche Tradition eines hohen Grades an Regulierung und Formalisierung - fixiert blieben, müßten wir bestimmte betriebliche Arrangements für unmöglich halten, die wir aber in den Fallstudien empirisch vorfanden. So zeigten sich in Mexiko etwa Kombinationen von "modernem" Fertigungs- und Organisationsmanagement mit einem ausgesprochen autoritärem Unternehmenspaternalismus in den Industriellen Beziehungen. In Brasilien wiederum koexistiert ein hoher Partizipations- und Interventionsgrad der Arbeitnehmervertretungen mit beachtlichem betrieblichen Wirtschaftserfolg.

Die direkte Wechselwirkung zwischen Industriellen Beziehungen und dem wirtschaftlich-sozialen Transformationsprozeß ist fünftens schwächer als zunächst von uns angenommen. So fanden wir betriebliche Fallbeispiele für der *apertura* "vorausseilende Anpassungen auch der Industriellen Beziehungen" (etwa wegen spezifischer vorgängiger Konfliktsituationen) vor. Umgekehrt registrierten wir auch "blockierte" oder "verschlafene" Modernisierungen und Anpassungen zwischen Industriellen Beziehungen und wirtschaftlicher Restrukturierung.

5. Schlußfolgerungen

Auf der Basis der Betriebsfallstudien lassen sich als allgemeine Lehren vorläufig formulieren: Je stärker die wechselseitigen Blockaden und je später der Wandel in den Industriellen Beziehungen, desto schmerzhafter ist der Umstellungsprozeß für alle Beteiligten. Ohne funktionierende Kanäle und Mechanismen der betrieblichen Regulierung in den Industriellen Beziehungen bleiben alle Arrangements auf Dauer prekär und instabil. Mit dem (zum Teil zu beobachtenden) Versuch, ohne jegliche Form von Arbeitnehmervertretungen auszukommen, bürdeten sich die Unternehmen mehr Aufgaben auf, als sie selbst vernünftigerweise erledigen können.

Schließlich ergeben sich aus der bisherigen Sichtung des Forschungsmaterials einige offene Fragen, deren Beantwortung in erster Linie vom Verhalten der in die Industriellen Beziehungen involvierten Akteursgruppen abhängt: Wird der traditionell so dominante gewerkschaftliche Autoritarismus nur

durch einen unternehmerischen ersetzt? Wollen die Unternehmen tatsächlich und nicht nur im "Sonntagsdiskurs" starke kollektive Arbeitnehmervertretungen? Wird der Prozeß innergewerkschaftlicher Demokratisierung tatsächlich konsequent weiterbeschritten? Zieht sich der Staat nicht nur im (neoliberalen) Diskurs, sondern real als Imponent materialer Normen und als ständiger Regulator in den Industriellen Beziehungen zurück und verzichtet somit auf einen Teil seiner Kontrolle über die Wirtschaftsakteure?

Diese abschließenden Fragen machen deutlich, daß der gegenwärtige Transformationsprozeß Lateinamerikas sowohl für die daran beteiligten Akteure als auch für die über ihn reflektierenden und rasonierenden Wissenschaftler nur angemessen erfaßt und "in den Griff genommen" werden kann, wenn die wechselseitige Verflechtung wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Wandels berücksichtigt wird. Die *apertura* kann in Lateinamerika nicht gelingen und nicht erforscht werden, wenn sie auf die wirtschaftliche Dimension beschränkt wird. Für Lateinamerika ist zu hoffen, daß nach dem "verlorenen Jahrzehnt" der 80er Jahre und dem "ökonomistischen Einstieg" in die 90er Jahre die Jahrhundertwende eine nachhaltige politische, soziale und kulturelle Öffnung des Subkontinents einleitet, ohne die alle weiteren Aussichten recht düster sind.

Literatur

Bizberg, I., 1990: Estado y Sindicalismo en México. México: El Colegio de México.

Comín, Alexandre, 1995: Globalização e Relações de Trabalho na Indústria Automobilística Brasileira. Asesoria Económica ao Projeto Comparativo Internacional Brasil-México-Colômbia. São Paulo (mimeo).

Córdova, E. (comp.), 1981: Las relaciones colectivas de trabajo. Ginebra.

de Soto, Hernando (en colaboración con E. Gherzi y M. Ghibellini), 1987: El otro sendero. México: Diana (peruanische Erstausgabe 1986).

Dombois, R./Pries, L. (Hg.), 1993a: Modernización empresarial y trabajo. Experiencias de América Latina y Europa. Caracas: Nueva Sociedad.

Dombois, R./Pries, L. (Hg.), 1993b: Trabajo industrial en la apertura. Experiencias internacionales del cambio en el orden internacional. Caracas: Nueva Sociedad.

Esser, Klaus, 1992: Desarrollo de una estrategia competitiva: retos para los países latinoamericanos en la década del noventa, in: Garay, L.G. (Hg.), 1992: Estrategia Industrial e Inserción Internacional. Bogotá, S.155-182.

Eßer, Klaus/Hillebrand, Wolfgang/Messner, Dirk/Meyer-Stamer, Jörg, 1992: Neue Determinanten internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Erfahrungen aus Lateinamerika und Ostasien. Berlin: DIE.

EURAL/Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas/FES, 1989: Industria, Estado y Sociedad. La reestructuración en América Latina y Europa. Caracas: Nueva Sociedad.

Fajnzylber, F. 1983: La Industrialización trunca de América Latina. México.

Fajnzylber, F. 1990: Unavoidable Industrial Restructuring in Latin America. Durham/London.

Hirschman, A.O., 1987: "The Political Economy of Latin American Development". In: Latin American Research Review, 22(1987)3, S. 7-37.

Katz, J., y colaboradores, 1986: Desarrollo y Crisis de la Capacidad Tecnológica Latinoamericana. El caso de la industria metalmecánica. Buenos Aires: CEPAL.

Lauth, Hans-Joachim, 1991: Mexiko zwischen traditioneller Herrschaft und Modernisierung. Die Gewerkschaften im Wandel von Politik und Wirtschaft (1964-1988). Münster-Hamburg: Lit Verlag.

Levine, B. (comp.), 1992: El Desafío Liberal. Bogotá.

McKersie, R./Perry, C./Walton, R.E., 1965: "Intraorganisational Bargaining in Labour Negotiations". In: Journal of Conflict Resolution, Vol. 9, S. 463-481.

Ojeda Avilés, Antonio/Ermida Uriarte, Oscar (Hg.), 1993: La negociación colectiva en América Latina. Madrid: Editorial Trotta.

Pries, L., 1995: "Algunas consideraciones conceptuales sobre las relaciones industriales ante las transformaciones económico-sociales en América Latina". In: Avances de Investigación. Bogotá/Bremen/México/São Paulo, Nr. 1, S. 77-99.

Pries, L., 1996: Informe de investigación sobre la industria automotriz mexicana (mimeo).

Sabel, Ch., 1989: Los cambiantes modelos de eficiencia económica y sus implicaciones para la industrialización del Tercer Mundo. In: Foxley, A./McPherson, M./O'Donnell, G. (Hg.): Democracia, Desarrollo y el Arte de Traspasar Fronteras. Ensayos en homenaje de Albert O. Hirschman. México, S. 33-63.

Teitel, S./Westphal, L. (Hg.), 1990: Cambio tecnológico y desarrollo industrial. México/Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Weltbank, 1991: Weltentwicklungsbericht. Washington, D.C.

Willmore, L./Máttar, J., 1991: "Reconversión industrial, apertura comercial y papel del Estado en Centroamérica". In: Revista de la CEPAL. No. 44, S. 7-20.

Zapata, F., 1993: Reestructuración económica, democratización política y sindicalismo en América Latina. In: Dombois/Pries 1993b.

Zurück zum Wohlstand? Entwicklungsperspektiven Argentiniens im 21. Jahrhundert

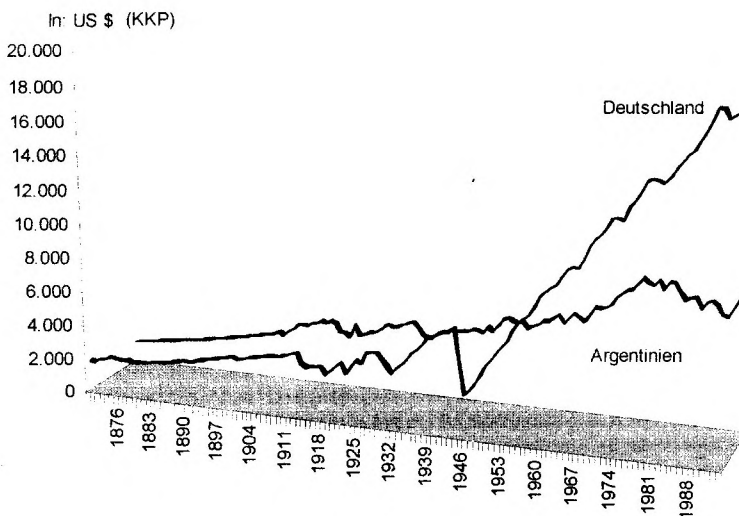
RICHARD REICHEL

1. Die wirtschaftliche Entwicklung seit 1870

Argentinien gehört zu jenen Ländern, deren Wirtschaftsgeschichte reiches Anschauungsmaterial über volkswirtschaftliche Aufhol- und Abstiegsprozesse im internationalen Vergleich bereitstellt. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der ökonomischen Entwicklung Lateinamerikas in den letzten Jahrzehnten, die von zahlreichen Mißerfolgen und Rückschlägen gekennzeichnet war. Um die Wachstumsperspektiven Argentiniens für die Zukunft abzuschätzen, ist deshalb eine Analyse der ökonomischen Entwicklung der Vergangenheit unabdingbar. Eine Analyse der argentinischen Erfahrungen ist darüberhinaus auch hilfreich, Positionsverschiebungen zwischen Industrieländern zu erklären.

Halten wir uns deshalb zunächst den Verlauf des argentinischen Pro-Kopf-Einkommens als groben Maßstab für die wirtschaftliche Entwicklung in der Periode 1870-1994 vor Augen. Die folgende Graphik (**Schaubild 1**) zeigt den Verlauf für Argentinien im Vergleich zu Deutschland in US\$, wobei die Umrechnung der nationalen Währungen nicht über den offiziellen Wechselkurs, sondern zu Kaufkraftparitäten (KKP) erfolgt. Hierdurch ist ein wesentlich aussagekräftigerer Vergleich der nationalen Einkommensniveaus möglich, da die reale Kaufkraft der Währungen zugrundegelegt wird. Zuverlässige langfristige Einkommensvergleiche dieser Art sind erst durch die jüngst publizierten Forschungsergebnisse Maddisons (1995) möglich geworden, die lange Reihen des Sozialprodukts für eine Vielzahl von Ländern zur Verfügung stellen. Bis dahin mußte sich die empirische Forschung mit einer Anzahl von sich teilweise widersprechenden Schätzungen begnügen, die nie mehr als relativ unzuverlässige Momentaufnahmen sein konnten.

Schaubild 1: Pro-Kopf-Einkommen von Argentinien und Deutschland



Maddisons Einkommensvergleich zeigt ein überraschendes Ergebnis. Im Vergleich zur deutschen wuchs die argentinische Volkswirtschaft in der Periode bis 1914 deutlich schneller, sodaß bereits kurz nach der Jahrhundertwende das argentinische Pro-Kopf-Einkommen höher als das deutsche war. Auch in der Zwischenkriegszeit lag der Lebensstandard der Argentinier meist über dem der Deutschen. Zu Beginn der 50er Jahre befanden sich beide Länder auf etwa gleichem Niveau. Maddisons Ergebnisse bestätigen somit die vielfach geäußerten Vermutungen, wonach Argentinien einst zu den wohlhabendsten Ländern der Erde gehörte. Dies erklärt natürlich auch die Attraktivität dieses Landes für Einwanderer bis in die Zeit kurz nach dem Zweiten Weltkrieg.

Nach 1950 kam es allerdings zu einer dramatischen Abkoppelung der argentinischen Einkommensentwicklung von der in anderen fortgeschrittenen Ländern. Den Kulminationspunkt der Krise Argentiniens markiert das Jahr 1989, in welchem das Pro-Kopf-Einkommen nur noch einen Bruchteil des Durchschnitts der Industrieländer erreichte (Reichel 1995). Angesichts dieser deprimierenden Tatsache fragt man sich, welche Ursachen hierfür verantwortlich waren. In der jüngeren entwicklungspolitischen Diskussion wird in diesem Zusammenhang immer wieder auf widrige außenwirtschaftliche Einflüsse, wie den Anstieg des Weltzinsniveaus Anfang der 80er Jahre oder verschlechterte Terms of Trade hingewiesen. Erklärungsversuche dieser Art reichen jedoch nicht allzu weit, da andere Länder vor ähnlichen externen Problemen standen, ohne daß es zu einer solchen relativen Verarmung gekommen wäre. Als Beispiel mögen Länder Ostasiens herangezogen werden, aber auch im lateinamerikanischen Kontext verlief die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beispielsweise in Chile oder Kolumbien deutlich günstiger. Außenwirtschaftliche Schocks liegen im übrigen auch nicht außerhalb des Einflusses der heimischen Wirtschaftspolitik. So hängt beispielsweise die Notwendigkeit, leihweise auf ausländisches Kapital zurückgreifen zu müssen, entscheidend von der Höhe der Sparquote eines Landes ab, und diese ist wirtschaftspolitisch durchaus beeinflußbar (Reichel 1993). Auch die Entwicklung der Terms of Trade wird durch die heimische Außenwirtschaftspolitik und damit verbunden durch das Exportgütersortiment wesentlich determiniert. Erfolgversprechender erscheint es deshalb, den Abstieg Argentiniens primär auf interne Gründe zurückzuführen. Insbesondere spielen, wie im folgenden gezeigt wird, die Wirtschaftsordnung und die Wirtschaftspolitik eine entscheidende Rolle.

2. Paradigmenwechsel der argentinischen Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik

Die der argentinischen Wirtschaftspolitik zugrundeliegenden Paradigmen können etwas vergrößernd drei Zeitperioden zugerechnet werden.

Die erste **Periode von 1870 bis etwa 1930** zeichnete sich durch ein Vorherrschen liberaler, außenorientierter Grundsätze aus. Staatliche Wirtschaftspolitik verstand ihre Aufgabe im Setzen unternehmensfreundlicher Rahmenbedingungen, die ihren Ausdruck in relativer Geldwertstabilität, einer sehr geringen Staatsquote und einer freihändlerischen Handelspolitik fanden. Das Land nutzte seine komparativen Kostenvorteile bei der Erzeugung landwirtschaftlicher Güter und erzielte vor dem Hintergrund des liberalen Handelsregimes eine sehr hohe Integration in den Weltmarkt, die sich

in Außenhandelsquoten (d.h. Exporte und Importe bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt) von durchschnittlich ca. 40% niederschlugen (Foders/Glismann 1985). Vor dem Zweiten Weltkrieg besaß das Land einen Anteil an den Weltexporten von immerhin 3%, während sein Anteil am Weltsozialprodukt nur 1,4% betrug (Reichel 1995, S. 193; Maddison 1995, S. 188ff.). Die Staatsquote lag bis 1930 unter 10% und auch die Inflationsrate betrug in jener Zeit durchschnittlich weniger als 2% p.a. Diese Zahlen dokumentieren nachdrücklich die liberale Orientierung der Wirtschaftspolitik in jenen Jahren, deren Erfolg in einem überdurchschnittlichen Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens zum Ausdruck kommt. Die folgende **Tabelle 1** faßt zum Vergleich das Wachstum wichtiger Länder nach den Angaben Maddisons zusammen.

Tabelle 1:

Durchschnittliches Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens	1870-1930	1870-1913
Argentinien	2,0%	2,5%
Frankreich	1,5%	1,5%
Deutschland	1,3%	1,7%
Italien	1,1%	1,2%
Schweiz	1,8%	1,5%
Großbritannien	0,8%	1,0%
USA	1,6%	1,8%
Kanada	1,7%	2,3%
Japan	1,5%	1,4%

Nach diesen Berechnungen lag das Wachstum Argentiniens damit sogar an der Weltspitze. Zwar wurde dieses Wachstum in erster Linie von der Agrarproduktion und den Agrarexporten getragen, es wäre aber falsch, zu unterstellen, daß das Land dabei auf dem Niveau eines ausschließlichen Produzenten landwirtschaftlicher Güter stehengeblieben wäre. Vielmehr hatte in jener Zeit - ohne staatliche Protektion - auch eine industrielle Entwicklung eingesetzt, sodaß der Anteil der Industrie am Bruttoinlandsprodukt in den später 1920er Jahren immerhin ca. 23% betrug (natürliche Importsubstitution). Damit verfügte das Land bereits über ein industrielles Produktionspotential, das in Pro-Kopf-Größen gerechnet etwa 30-40% des europäischen betrug (Reichel 1995, S. 187).

Die liberale Ära der argentinischen Wirtschaftspolitik endete in der Zwischenkriegszeit, als das Land aufgrund der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre und der daraus resultierenden Kontraktion des Welthandelsvolumens einen schmerzlichen Rückgang der Agrarexporte sowie der Kapitalimporte verbuchen mußte. Es begann nunmehr eine Periode staatlich gelenkter Entwicklung, die, unterbrochen von einigen partiellen Liberalisierungsversuchen, bis etwa 1990 andauerte.

Diese 60 Jahre währende **Periode von 1930 bis 1990**, die mit dem Abstieg des Landes in die "Liga der Dritten Welt" zusammenfiel, läßt sich durch folgende Charakteristika beschreiben (Cavallo 1988; Reichel 1995):

1. Eine Abkehr vom Freihandelsprinzip und die Hinwendung zu einer staatlich kontrollierten Außenhandelspolitik, die das primäre Ziel einer "Importsubstitutionspolitik" verfolgte. Zweck dieser Politik war es, den Aufbau des Industriesektors zu forcieren, um von Agrarexporten unabhängiger zu werden. Hierbei orientierte sich die Regierung nicht an natürlichen komparativen Kostenvorteilen, sondern versuchte, mittels dirigistischer Eingriffe (Zölle, Kontingente, Wechselkursmanipulationen) gezielt neue Industrien aufzubauen (Schäfer 1983).

2. Den Ausbau des öffentlichen Sektors, insbesondere des sozialen Sicherungssystems, welches sich administrativ bald völlig in den Händen der Gewerkschaften befand. Parallel hierzu erfolgte die Umwerbung der Industriearbeiterschaft durch die Herrschenden, insbesondere die Regierung Perón im Sinne einer gezielten Klientelpolitik. Während dieser Periode kam es zu Reallohnsteigerungen der urbanen Arbeitnehmer, die den Bezug zur gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung völlig verloren hatten. Das folgende **Schaubild 2** zeigt die Entwicklung in den Jahren 1943 bis 1955 (Schäfer 1983, S. 263).

Diese Ausweitung der Staatsaktivität schlug sich in trendmäßig steigenden Staatsquoten und zunehmend höheren Budgetdefiziten nieder. Argentinien etablierte somit bereits frühzeitig einen Wohlfahrtsstaat ähnlich dem westlichem Muster.

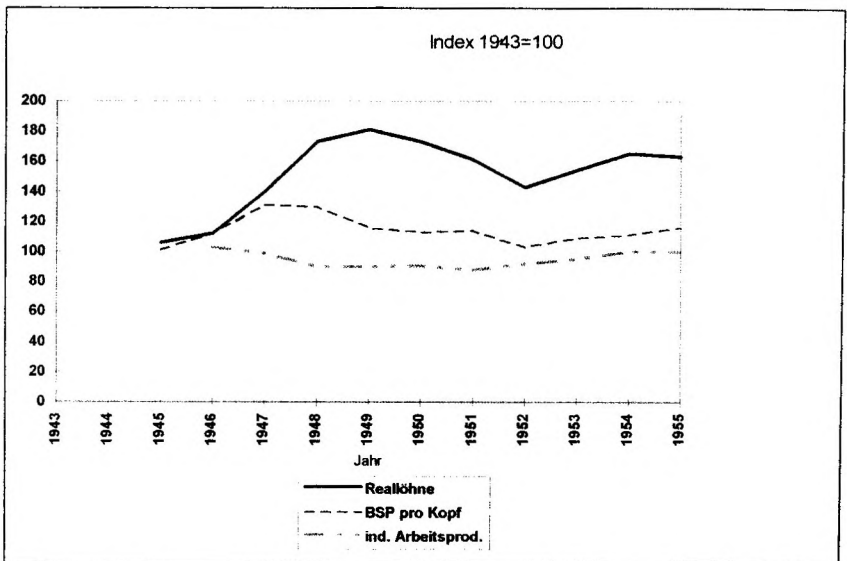
3. Sukzessive erfolgte die Verstaatlichung wichtiger Schlüsselindustrien, insbesondere in den Bereichen Energie, Kommunikation, Eisenbahnen und Luftfahrt. Auch diese Maßnahmen dienten dazu, die politische Kontrolle über die Wirtschaft auszuweiten.

4. Die frühere Hauptstütze der Wirtschaft, der Agrarsektor, wurde in zunehmendem Maße besteuert, um den Industriesektor subventionieren zu können. Insbesondere geschah dies durch eine Politik der staatlich festgesetzten Höchstpreise auf Agrarprodukte und Nahrungsmittel sowie eine

staatsmonopolistische Vermarktungsorganisation. Das **Schaubild 3** zeigt, wie sich das relative Preisverhältnis zwischen landwirtschaftlichen Gütern und Industriegütern vor und während der Ära Peron entwickelte (Schäfer 1983, S. 261).

Schaubild 2:

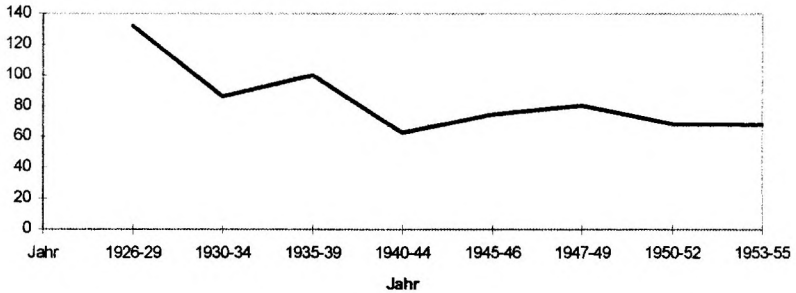
Lohnentwicklung und industrielle Produktivität



5. Neben Preiseingriffen im Agrarsektor wurden entscheidende Bereiche der marktwirtschaftlichen Preisbildung auf den Güter- und Faktormärkten staatlichen Regulierungen unterworfen.

Schaubild 3:

Relativer Preis der Agrargüter im Vergleich zu Industriegütern (Index 1935-39 = 100)



6. "Abgerundet" wurde das Programm des Staatsinterventionismus durch eine zunehmend expansiver werdende Geldpolitik, die die argentinische Inflationsrate auf internationale Rekordhöhen trieb. Begründet wurde diese Geldpolitik einerseits mit einer keynesianisch motivierten Nachfrageausweitung, andererseits war sie die Folge der zunehmenden Budgetdefizite, da den wachsenden Ausgaben keine entsprechenden Steuereinnahmen gegenüberstanden.

Zusammenfassend kann die argentinische Wirtschaftspolitik während dieser sechs Jahrzehnte als eine Kombination von nationalistisch-merkantilistischer Außenhandelspolitik, staatssozialistischer Industrialisierungs- und Verteilungsstrategie sowie exzessiver Nachfrageausweitung bezeichnet werden. Eine marktwirtschaftliche Ordnung existierte de facto nicht mehr, politische Opportunitäten dominierten ökonomische Rationalitäten (Schäfer 1983).

Das Ergebnis dieser Politik kann nur als vernichtend bezeichnet werden. Ende der 80er Jahre herrschte ökonomisches Chaos, das sich in Inflationsraten von mehreren tausend Prozent, schrumpfenden Realeinkommen, sinkenden Spar- und Investitionsquoten, negativem Wirtschaftswachstum und rapide steigender Armut manifestierte. Betrachtet man die Gesamtperiode 1930-1990, so verzeichnete Argentinien lediglich ein Pro-Kopf-Wachstum von 0,8%. Internationale Vergleichswerte von Deutschland (+ 2,6%), Frankreich (+ 2,3%), Japan (+ 4,0%) Großbritannien (+ 1,9%) und den USA (+ 2,1%) zeigen den relativen Abfall Argentiniens überdeutlich (Maddison 1995).

Eine ökonometrische Analyse der argentinischen Wirtschaftsentwicklung (Foders/Glismann 1985) zeigt, daß primär die oben diskutierten binnenwirtschaftlichen Faktoren und nicht etwa schwer zu kontrollierende externe Einflüsse für den Niedergang der Wirtschaft verantwortlich waren. Obwohl die Studie lediglich den Zeitraum 1914-1978 umfaßt, wird doch deutlich, daß über 70% der schwachen Wirtschaftsleistung auf sechs Faktoren (Investitionsverhalten, Reallohnzuwächse, Staatsquote, Geldpolitik, Außenorientierung, politische Instabilität) zurückzuführen sind.

Nachdem einige halbherzige Liberalisierungsversuche in den 60er und 70er Jahren schnell gescheitert waren, machte erst die desolate Lage der Wirtschaft im Jahr 1989 die Durchführung radikaler Reformen möglich. Mit dem Amtsantritt von Präsident Carlos Menem im Jahre 1989 und der Ernennung von Domingo Cavallo zum Wirtschaftsminister (1991) endete die Ära des Interventionismus. Beide Politiker leiteten gegen den heftigen Widerstand betroffener Interessengruppen weitreichende Reformen zur Wiederherstellung einer liberalen, marktwirtschaftlichen Ordnung ein. Der Beginn dieser **dritten Periode** der argentinischen Wirtschaftspolitik kann auf die Jahre 1990/91 datiert werden. Sie dauert bis heute an.

3. Die Wiederherstellung der Marktwirtschaft

Nachdem in den Jahren 1989/90 bereits einige partielle Liberalisierungsschritte (Zollsenkungen, Wechselkursfreigabe, Abbau des Interventionismus) eingeleitet wurden, erfolgten in den Jahren 1991 bis 1993 weitergehende Reformen, deren wesentliche Bestandteile in **Tabelle 2** zusammengefaßt sind.

Tabelle 2:

Wirtschaftsreformen der Jahre 1991 bis 1993
<ul style="list-style-type: none">• Inflationsbekämpfung - Einführung einer neuen Währungsordnung• Deregulierung und Liberalisierung der Güter- und Faktormärkte• Verkleinerung des öffentlichen Sektors• Privatisierung der staatseigenen Unternehmen• Außenhandelsliberalisierung• Reduktion und Umschuldung der Auslandsverbindlichkeiten• Haushaltsausgleich und Steuerreform

Die Beseitigung der traditionell extrem hohen Inflation erfolgte durch die Einführung einer neuen Währungsordnung, die die Devisendeckung der Zentralbankgeldmenge (Schweickert 1994) vorsieht. Hierdurch wurde es der Regierung nahezu unmöglich gemacht, Haushaltsdefizite durch erzwungene Kreditgewährung der (abhängigen) Zentralbank zu finanzieren. Vielmehr richtet sich die Höhe der monetären Basis und damit mittelbar auch die gesamte volkswirtschaftliche Geldmenge nach den (aus Leistungsbilanzüberschüssen oder Kapitalimporten herrührenden) Devisenbeständen. Zwar engt eine solche Währungsordnung, die große Ähnlichkeiten zum System der Goldwährung aufweist, eine national autonome Geldpolitik sehr stark ein, sie stellt jedoch einen zuverlässigen Schutz gegen hohe Inflationsraten dar. Im Fall Argentiniens konnte sie die Hyperinflation in kurzer Zeit beseitigen. Nachdem diese im Jahr 1990 noch über 1000% betragen hatte, sank die Rate bis 1993 auf nur noch ca. 10% ab. 1995 betrug die Inflationsrate lediglich 1,6% und lag damit unter dem Durchschnitt der Rate der Industrieländer.

Ähnlich konsequent wie die Inflationsbekämpfung erfolgte auch die Wiederherstellung marktwirtschaftlicher Allokationsmechanismen auf den Güter- und Faktormärkten. Die Aufhebung bzw. die Reduktion von Preiseingriffen auf den Gütermärkten (vor allem in der Landwirtschaft und im Bergbau) wurde ergänzt durch die weitgehende Abschaffung der Regulierungsbürokratie, die Einführung von Wettbewerb bei bislang regulierten Berufen sowie durch die Deregulierung des Versicherungs- und Transportwesens. Auch am Arbeitsmarkt konnte eine zumindest partielle Liberalisierung durchgesetzt werden. Stark negative Realzinsen, bisher eine Folge der hohen Inflation sowie der regulierten Kapitalmärkte, gehören nunmehr ebenfalls der Vergangenheit an.

Die Verkleinerung des aufgeblähten öffentlichen Sektors erfolgte durch Entlassungen und substantielle Etatkürzungen sowie durch die umfangreichen Privatisierungen der vormals meist hochdefizitären Staatsbetriebe in den Sektoren Energie, Infrastruktur, Telekommunikation und Rüstung. Zusammen mit einer Reform des Steuersystems (Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Körperschaftssteuer, Einführung einer Vermögensabgabe) sowie der Verbesserung der Steuereintreibung und -verwaltung gelang es dadurch, einen ausgeglichenen Staatshaushalt herzustellen. In den Jahren 1994-1996 sind aufgrund der rückläufigen Konjunktur allerdings wieder erhebliche Finanzierungsprobleme zutage getreten, die gegenwärtigen Defizite sind von den Rekordwerten früherer Jahrzehnte aber noch weit entfernt.

Die Außenhandelspolitik wurde ebenfalls auf eine neue, wieder mehr den Idealen des Freihandels verpflichtete Basis gestellt. Drastische Zollsenkun-

gen, Aufhebung der meisten quantitativen Importbeschränkungen und der Exportbesteuerung und die Gewährung freien Gewinntransfers sollten die Re-Integration der argentinischen Volkswirtschaft in den Weltmarkt fördern. Ergänzt wurden die außenwirtschaftlichen Maßnahmen durch erfolgreiche Umschuldungsabkommen gegenüber privaten und öffentlichen Gläubigern in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds.

Die argentinische Volkswirtschaft reagierte auf das Maßnahmenpaket überraschend schnell. Neben der Beseitigung der Hyperinflation gelang es vor allem, das Wirtschaftswachstum substantiell zu erhöhen. Nachdem es in den 80er Jahren noch zu einer jahresdurchschnittlichen Schrumpfung um 0,9% gekommen war, konnte 1990 der Abwärtstrend gestoppt und ab 1991 in eine kräftige Aufwärtsbewegung verwandelt werden. Trotz der Rezession des Jahres 1995 betrug das jährliche Wachstum von 1991 bis 1995 durchschnittlich 5,3%. Auch der Außenhandel reagierte mit einer spürbaren Belebung. Wuchsen in den Jahren 1991 bis 1993 noch vorwiegend die Importe als Folge der Einfuhrliberalisierung, so zogen ab 1993 auch die Exporte nach, wobei der Anstieg besonders auch Ausfuhren von Gütern des verarbeitenden Gewerbes umfaßte.

Getrübt wird die argentinische Erfolgsbilanz lediglich durch den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit ab 1993. War es in den ersten Jahren der Reformperiode trotz der erheblichen Freisetzungseffekte durch die Verkleinerung des öffentlichen Sektors und die umfangreichen Privatisierungen sogar zu einer geringfügigen Abnahme der Arbeitslosigkeit bis auf etwa 6,5% (1992) gekommen, so stieg die Quote bis 1995 auf über 16% an. Seitdem verharrt sie auf diesem hohen Niveau. Erklärt werden kann diese Entwicklung einerseits mit der Abschwächung des Wirtschaftswachstums bzw. mit der Rezession des Jahres 1995, andererseits mit einer Zunahme der Erwerbsbeteiligung sowie nach wie vor existierenden Rigiditäten am Arbeitsmarkt. Ein schneller Abbau dieser hohen Arbeitslosigkeit erfordert zweifelsohne Wachstumsraten des Sozialprodukts, wie sie zu Beginn der 90er Jahre erzielt wurden. Rechnet man realistischerweise jedoch im nächsten Konjunkturzyklus mit moderateren Zuwächsen, so wird es einige Zeit in Anspruch nehmen, um den hohen Sockel an Arbeitslosigkeit abzubauen.

4. Der *Tequila*-Effekt

Unglücklicherweise blieb auch Argentinien von der durch die Abwertung der mexikanischen Währung Ende 1994 verursachten Kapitalflucht aus Lateinamerika nicht verschont. So war zwischen Dezember 1994 und Juni 1995 ein Kapitalabfluß von insgesamt 7,5 Mrd. US\$ zu verzeichnen, obwohl

sich die argentinische Wirtschaft in einer robusteren Verfassung als die mexikanische befand und der Anteil kurzfristiger spekulativer Anlagen sehr viel geringer als in Mexiko war. Die Kapitalflucht kam aber zu einem äußerst ungünstigen Zeitpunkt, befand sich doch die argentinische Wirtschaft nach den Boomjahren 1991-1993 in einer Phase konjunktureller Abschwächung. Dieser sog. *Tequila-Effekt* verstärkte den konjunkturellen Umschwung und die Folge war ein massiver Einbruch der Konjunktur. Die Aktienkurse fielen dramatisch und es kam zu zahlreichen Bankenzusammenbrüchen. Differenzen zwischen Menem und Cavallo taten ein übriges, um das internationale Vertrauen in die Wirtschaftspolitik zu erschüttern.

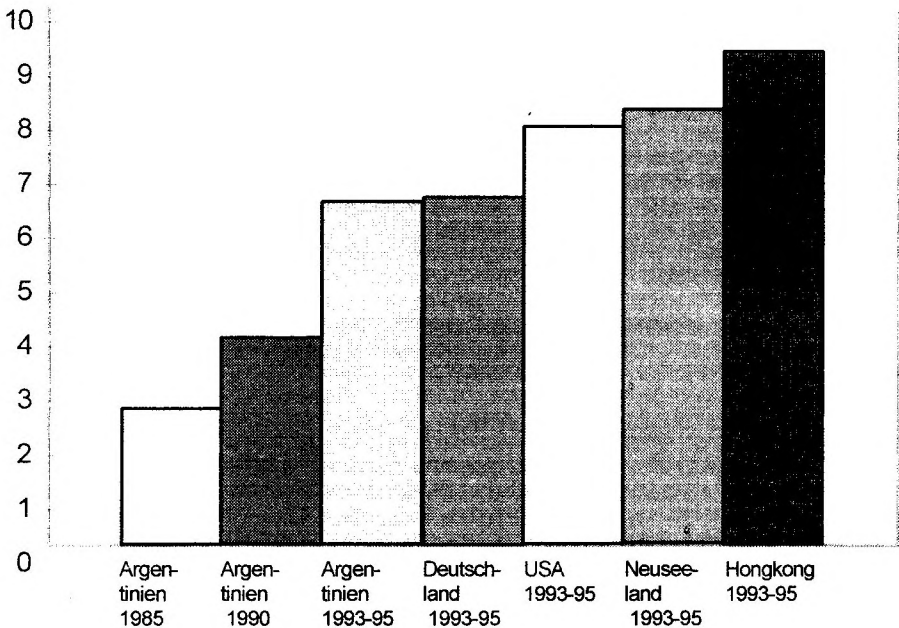
In dieser Situation machte sich die Starrheit der argentinischen Währungsordnung negativ bemerkbar. Einerseits wäre aus konjunkturellen Gründen eine Peso-Abwertung wünschenswert gewesen, andererseits hätte diese einen dramatischen Vertrauensverlust mit der Folge weiterer Kapitalabflüsse nach sich gezogen. Der von Cavallo gewählte Weg der Beibehaltung der Peso-Dollar-Parität bewirkte nun allerdings eine Kontraktion der Zentralbankgeldmenge, die die rezessiven Entwicklungen noch verstärkte. Die rückläufige Konjunktur hatte zwangsläufig Folgen für den Staatshaushalt, der insbesondere 1996 wieder ein deutliches Defizit zu verzeichnen hat. Die daraufhin durchgeführten Steuererhöhungen (Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 21%) entlasteten zwar den Haushalt, waren aber konjunkturpolitisch wenig hilfreich.

Zusammengenommen stellen die Ereignisse des Jahres 1995 die Gesundung der argentinischen Wirtschaft allerdings kaum in Frage, so daß mittelfristig durchaus ein jahresdurchschnittliches Wirtschaftswachstum von 5-6% (pro Kopf 4-5%) im Bereich des realistischen liegt. Unterstützung erhält diese eher optimistische Sicht durch die Wachstumsdaten der vergangenen Quartale, die seit dem Einbruch im Jahre 1995 (Schrumpfung der Wirtschaft um 4,4%) wieder eine aufwärts gerichtete Tendenz zeigen. So expandierte die Wirtschaft im dritten Quartal des Jahres 1996 - bezogen auf das dritte Quartal des Vorjahrs - bereits wieder mit einer Rate von 6,6% (The Economist, S. 108). Für das Gesamtjahr 1996 ergibt sich nach den Schätzungen des Sachverständigenrats eine Wachstumsrate von 3% (Sachverständigenrat 1996, S. 38).

Wie weit insbesondere die ordnungspolitischen Reformen bereits vorangeschritten sind, zeigt eine Klassifizierung von Gwartney/Lawson/Block (1996), die in der Praxis realisierte Wirtschaftsordnungen mit dem Idealtypus einer freien Marktwirtschaft vergleichen. Entspricht eine Wirtschaftsordnung diesem Idealtypus, so erhält sie den Indexwert "10" zugeordnet, hochgradig interventionistische oder zentralverwaltungswirtschaftliche

Systeme liegen typischerweise im Bereich "2" bis "3". Nach dieser Studie hat Argentinien gegenwärtig eine Marktorientierung, die etwa dem Durchschnitt der westlichen Industrienationen entspricht, wie das folgende **Schaubild 4** verdeutlicht.

Schaubild 4:
Die Wirtschaftsordnung Argentiniens im Vergleich



Die erfolgreiche Entwicklung im Nachbarland Chile seit 1983, das hinsichtlich seiner Marktorientierung (Index = 5,8) sogar noch etwas hinter Argentinien liegt, hat auch für Argentinien Beispielcharakter. Legt man Wachstumsraten in der chilenischen Größenordnung zugrunde und betrachtet man den gegenwärtigen Einkommensrückstand Argentiniens gegenüber den Industrieländern, so läßt sich der Zeitbedarf, der zum Aufschließen zu den reichen Ländern nötig ist, grob abschätzen. Er beträgt etwa 30 bis 40 Jahre. Nach dieser Zeit hätte Argentinien dann etwa 80% des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der Industrieländer erreicht.

5. Faktoren außenwirtschaftlichen Erfolgs

Es stellt sich nun die Frage, wie ein solcher Aufholprozeß aus der Sicht der Außenwirtschaftstheorie gestaltet werden sollte. Eine solche Analyse ist vor allem deshalb nötig, weil die Re-Integration der argentinischen Wirtschaft in den Weltmarkt bereits erhebliche Fortschritte gemacht hat und eine Rückkehr zur jahrzehntelang praktizierten Abschottungspolitik nicht zu erwarten ist. Darüberhinaus wurden wesentliche binnenwirtschaftliche Hindernisse für die ökonomische Entwicklung beseitigt.

Die Geschwindigkeit des Aufholprozesses hängt nach den Erkenntnissen der Außenhandelstheorie entscheidend davon ab, welcher Teil der durch den Handel ermöglichten Tauschgewinne "im Inland verbleibt" (Hymans/Stafford 1995). Ausschlaggebend ist hier die Entwicklung der sogenannten "Terms of Trade", die mit verschiedenen Konzepten den zeitlichen Verlauf von Export- und Importpreisen bzw. der Importkapazität messen. Es leuchtet unmittelbar ein, daß der Export von Rohstoffen, für die international wenig Nachfrage besteht, das Exportland zwar nicht absolut verarmen läßt, aber doch wenig zu einer Wohlstandssteigerung beiträgt. Folglich ist es für ein Land von essentiellern Interesse, möglichst solche Produkte zu exportieren, für die sich im Durchschnitt hohe Preise erzielen lassen.

Ein Land wie Argentinien hat nun im Prinzip drei Optionen, wie dieses Ziel erreicht werden kann:

- Die erste Strategie besteht in der Entwicklung und der Produktion völlig neuer Güter, so daß sich Innovations- und Monopolgewinne realisieren lassen.
- Die zweite Strategie setzt auf Produktivitätsgewinne bei denjenigen Gütern, bei denen bislang ein komparativer Kostenvorteil bestand. Hieraus folgt ein verstärkter Export dieser Güter und somit eine komplementäre Spezialisierung zum Ausland.
- Die dritte Strategie versucht, bei Gütern, bei deren Produktion bisher das Ausland komparative Vorteile hatte, in der Produktivität aufzuholen. Dies würde bedeuten, daß Segmente des Weltmarkts, die bislang vom Ausland beliefert wurden, nunmehr in verstärktem Maße vom Inland beliefert werden würden.

Hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Terms of Trade sind theoretisch die erste und die dritte Strategie am vorteilhaftesten. Die immer wieder als Vorbild dargestellten Länder Ostasiens sind ein gutes Beispiel für die Realisierung der dritten Strategie, also einer wirtschaftlichen Entwicklung durch Imitation von Gütern und Verfahren, die man mit den gegebenen Faktorbestän-

den besonders kostengünstig produzieren kann. Hierdurch konnte der technologische Vorsprung der industriellen Pionierländer im Lauf der vergangenen Jahrzehnte tendenziell abgebaut und besonders hohe Handelsgewinne erzielt werden. Argentinien versuchte zwar ebenfalls im Rahmen seiner Importsubstitutionspolitik in bestimmten Branchen Produktivitätsgewinne zu erzielen (Erziehungszollargument), doch konnte eine echte internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht erreicht werden. Dies lag unter anderem daran, daß sich die selektive argentinische Protektion in der Vergangenheit nicht von Effizienzgesichtspunkten, sondern von politischen Vorstellungen leiten ließ. Ferner reflektieren die Fehlschläge ein prinzipielles Informationsproblem, welches sich dem intervenierenden Staat stellt. Welche zukunftssträchtigen Branchen sollen überhaupt gefördert werden? Warum wird dem Staat unterstellt, er wisse besser als die privaten Unternehmer, welche Güter und Verfahren langfristig besonders vielversprechend sind? Wie lange soll die Protektion, sei es bei Erfolg oder bei Mißerfolg, aufrechterhalten werden?

Diese Fragen sollen hier nicht vertieft diskutiert werden, es muß aber festgehalten werden, daß Ostasien hinsichtlich der Branchenauswahl und der Förderung nach Effizienzgesichtspunkten relativ erfolgreich war. Falsch wäre es allerdings, diese wenigen erfolgreichen Beispiele staatlicher Außenhandelsintervention zu verallgemeinern. In den weitaus meisten Fällen, und dies gilt nicht nur für Argentinien, war die Importsubstitutionspolitik ein Fehlschlag. Wesentlich erfolgversprechender ist es, die Aufdeckung und Nutzung gegenwärtiger und zukünftiger komparativer Vorteile dynamischen Unternehmern zu überlassen, die im Rahmen einer freien Marktwirtschaft auch für die Folgen eventueller Fehlentscheidungen geradestehen müssen.

Die Erfahrung Argentiniens der vergangenen fünf Jahre zeigt, daß eine solche Strategie durchaus erfolgversprechend ist, da dynamische Unternehmer durch das liberalisierte Außenhandelsregime wesentlich bessere Chancen als in den vergangenen Jahrzehnten erhalten. Eine Analyse der argentinischen Exporte (Fundación Mediterránea 1995) von 1991 bis 1995 zeigt deutlich, daß sich die Produktpalette zunehmend auf den Bereich der Güter des verarbeitenden Gewerbes verlagert, währenddessen die traditionellen Agrarexporte anteilmäßig schrumpfen. Das folgende **Schaubild 5** verdeutlicht diese Entwicklung.

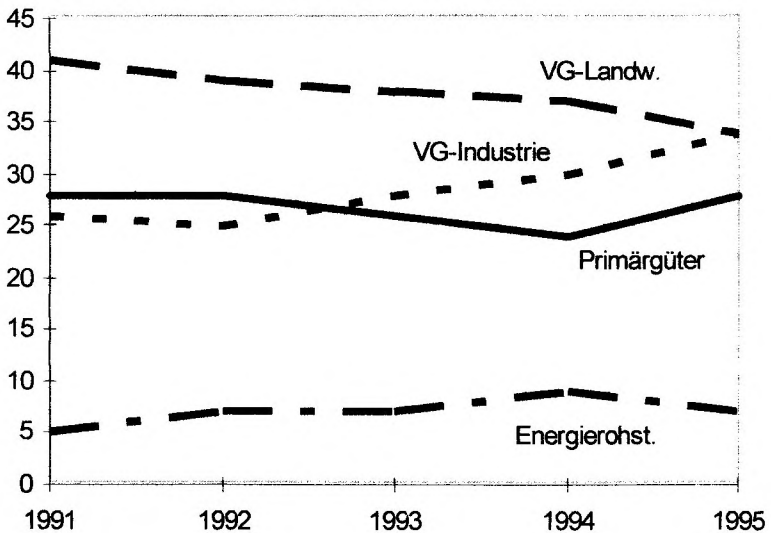
Innerhalb der letzten fünf Jahre hat sich die Exportstruktur Argentiniens sehr deutlich verändert. Zum einen fällt auf, daß sich der Anteil der verarbeiteten Güter der Landwirtschaft sowie der Anteil der Primärgüter deutlich verringert hat, wobei der Wert letzterer Güter im Jahr 1995 aufgrund saisonaler Schwankungen tendenziell zu hoch ausgewiesen ist, da sich die Zahlen für 1995 nur auf das erste Halbjahr beziehen. Andererseits sind die Anteile des Industrie- sowie des Energiesektors deutlich angestiegen, wobei

die Werte auf Jahresbasis gerechnet noch höher liegen. Diese Entwicklung zeigt, daß sich die Abhängigkeit der argentinischen Wirtschaft von Agrarexporten in der jüngsten Vergangenheit erheblich vermindert hat. Damit hat auch die Verwundbarkeit durch tendenziell fallende und überdies schwankende Preise abgenommen. Die expandierenden Industriegüterexporte auf der anderen Seite entstammen den Bereichen Schuhverarbeitung, Maschinen, Apparate und Elektrotechnik sowie Textilien. Bei diesen Branchen handelt es sich um ähnliche "intermediate technology industries", auf denen zeitweise die industrielle Entwicklung Ostasiens basierte. Aus diesem Grund gibt die Exportperformance Argentiniens durchaus Anlaß zur Zuversicht. Inwieweit Exporte von Energieträgern (Erdöl) eine neue Stütze des Außenhandels werden, ist gegenwärtig noch offen. Es ist aber kaum damit zu rechnen, daß diese mehr als eine ergänzende Funktion haben werden. Insofern scheinen Befürchtungen, die argentinischen Ölexporte könnten "Dutch disease"-Phänomene hervorrufen, kaum begründet.

Schaubild 5:

Exportstruktur Argentiniens

In % der Exporte



Allerdings wurde die Exportexpansion seit 1991 durch den überbewerteten Peso erheblich behindert. Der Grund für diese Überbewertung, die im Jahr 1993 mit ca. 40-50% ihr Maximum erreicht hatte, bestand in der fixen Peso-Dollar-Parität und der insbesondere 1991 und 1992 im Vergleich zu den Haupthandelspartnern noch deutlich höheren Inflationsrate Argentiniens. Im Zuge der niedrigen Geldentwertung in den Folgejahren konnte die Überbewertung zwar bis 1996 wieder um ca. 15% abgebaut werden, trotzdem stellt die reale Aufwertung noch immer ein erhebliches Problem dar. Überdies ist mittelfristig die Frage nach der Aufrechterhaltbarkeit der devisengedeckten Währungsordnung zu stellen. Es ist kaum vorstellbar, daß eine solch inflexible Ordnung, die die Geldversorgung eines Landes fast ausschließlich von den Devisenreserven abhängig macht, dauerhaft Bestand hat. Eine langfristige Alternative wäre der Übergang zu einer freien Währung mit flexiblen Wechselkursen, denn eine zur Sicherung gegen eine inflationäre Geldpolitik notwendige unabhängige Zentralbank ist in Argentinien bereits vorhanden. Voraussetzung für eine solche Änderung der Währungsverfassung ist allerdings ein hohes Maß an wirtschaftlicher Stabilität, insbesondere eine ausreichend hohe interne Sparquote, die einen Rückgriff auf Auslandskapital erübrigt. Daß eine solche Option auch für Argentinien realistisch ist, zeigen die Erfahrungen des benachbarten Chile.

Einer Wiedergewinnung langfristiger wirtschaftlicher Prosperität stehen in Argentinien allerdings noch einige institutionelle Hemmnisse im Wege. Zum einen ist hier der ineffiziente Bankensektor zu nennen, zum anderen befindet sich die Reorganisation des Verhältnisses zwischen der Zentralregierung und den Provinzen inklusive des föderalen Finanzausgleichs erst am Anfang. Ähnliches gilt für die Neuregelung der Arbeitsmarktgesetze und die Überprüfung der Rolle der Gewerkschaften, die zum Niedergang des Landes nicht unwesentlich beigetragen haben. Auch der Umbau der sozialen Sicherungssysteme steckt noch in den Anfängen. Mit der Wiederwahl Menems scheint die Kontinuität der Wirtschaftspolitik zwar noch für einige Jahre sichergestellt, eine langfristige Prognose erscheint aber unsicher. Von ausschlaggebender Bedeutung ist es, die verbleibende Zeit zu weiteren institutionellen Reformen zu nutzen, um den ordnungspolitischen Kurswechsel unumkehrbar zu machen. Inwieweit durch den Rücktritt von Minister Cavallo im Juli 1996 hier Veränderungen der Wirtschaftspolitik eingeläutet werden, bleibt abzuwarten.

6. Kann Deutschland von Argentinien lernen?

Vor dem Hintergrund der stagnierenden Wirtschaft in Deutschland und der nicht enden wollenden Standortdebatte stellt sich die Frage, welche Schlüsse aus den argentinischen Erfahrungen der vergangenen 60 Jahre für die deutsche Wirtschaftspolitik gezogen werden können. Parallelen zwischen beiden Ländern sind, wenngleich dies auf den ersten Blick weit hergeholt erscheinen mag, tatsächlich zu beobachten. Zwar droht in Deutschland nicht die Gefahr einer Hyperinflation und von exzessiven Außenhandelsregulierungen sind wir ebenso meilenweit entfernt wie von der Benachteiligung der Landwirtschaft, dennoch sind folgende (thesenhaft zusammengefaßte) Ähnlichkeiten unübersehbar:

- Angesichts ökonomischer Stagnation dominiert Verteilungsdenken und Sicherung bestehender Besitzstände über die Wiedergewinnung der Wachstumsdynamik. Augenfällig wird dies in Deutschland an der Unmöglichkeit, angesichts enormer demographischer Belastungen ernsthafte Reformen des Systems der sozialen Sicherung einzuleiten.
- Politische Entscheidungen werden völlig unabhängig von ökonomischer Rationalität gefaßt, wobei nach den langfristigen Folgen nicht gefragt wird. Beispiele hierfür sind die Regelungen im Zusammenhang mit der deutsch-deutschen Währungsunion oder die gesamtwirtschaftlich verhängnisvolle Geschwindigkeit der Lohnangleichung in den neuen Bundesländern. In Deutschland übersteigen die Subventionen für die Problembranchen Kohle, Stahl und Landwirtschaft die Fördermittel für Zukunftstechnologien um ein vielfaches. Die Einbettung dieser Praxis in die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union ändert dabei nichts an deren ökonomischer Irrationalität.
- Ähnlich wie in Argentinien in den vergangenen Jahrzehnten ist auch in Deutschland nach der zunächst erfolgreichen Etablierung des Erhardschen Modells der Sozialen Marktwirtschaft eine Zunahme des staatlichen Interventionismus zu verzeichnen gewesen. Preiseingriffe (Wohnungsmarkt, Landwirtschaft, administrierte Preise), Regulierungen, vor allem aber ein ausuferndes Steuer- und Transfersystem sorgten für zunehmende allokative Verzerrungen. Eine Staatsquote von nunmehr über 50% dokumentiert, daß marktwirtschaftliche Regelungsmechanismen an Bedeutung verloren haben.

Das Ergebnis dieser Politik war eine trendmäßige Verlangsamung des Wirtschaftswachstums in den vergangenen Jahrzehnten, die nur vom Wiedervereinigungsboom unterbrochen wurde und die in diesem Ausmaß in vergleichbaren Ländern wie den USA oder Großbritannien nicht verzeichnet werden

mußte. Pessimistische Prognosen rechnen mittelfristig in Deutschland sogar mit wirtschaftlicher Stagnation (Wehner 1994). Reformen wären also dringend nötig, doch erscheinen sie politisch als nicht durchsetzbar, weil der absolute Pro-Kopf-Reichtum nach wie vor sehr hoch ist und unter Politikern die Ansicht dominiert, mit geringfügigen Korrekturen auskommen zu können. Genau dies ist auch die Erfahrung Argentiniens ab den 1930er Jahren. Ausgehend von einem im internationalen Vergleich hohen Pro-Kopf-Einkommen dauert es doch einige Zeit, möglicherweise sogar Jahrzehnte, bis sich der Wohlstand durch Interventionismus soweit verringert hat, daß grundsätzliche Reformen politisch durchsetzbar werden. Diese These wird auch durch die Erfahrungen Neuseelands erhärtet, das einen ähnlich langen ökonomischen Abstiegsprozeß durchlaufen mußte, ehe ab Mitte der 80er Jahre radikale Reformen (OECD, 1996) implementiert werden konnten, die das Land heute zu einem der marktwirtschaftlichsten gemacht haben (vgl. **Schaubild 4**).

So gesehen, stimmen die Erfahrungen Argentiniens eher pessimistisch. Sie könnten aber auch als warnendes Beispiel für die langfristigen Wirkungen einer Politik dienen, die glaubt, ökonomische Gesetzmäßigkeiten auf dem Altar politischer Ziele opfern zu können.

Literatur

Cavallo, D., 1988: "Argentina", in: Dornbusch, R./Helmers, F. L. (Hg.): The Open Economy: Tools for Policymakers in Developing Countries. Washington, D.C., S. 267-284.

The Economist, 1996: Ausgabe vom 11. Januar 1996.

Foders, F./Glismann, H. H., 1985: "Wirtschaftskrise in Argentinien - Eine Analyse der langfristigen Ursachen". In: Die Weltwirtschaft, Heft 2, 1985, S. 166-182.

Fundación Mediterránea, 1995: Newsletter, Vol. 10, No. 9 (74). Córdoba.

Gwartney, J./Lawson, R./Block, W., 1996: Economic Freedom of the World 1975-1995. Vancouver.

Hymans, S. H./Stafford, F. P., 1995: "Divergence, Convergence and Gains from Trade". In: Review of International Economics, 3(1995), S. 118-123.

Maddison, A., 1995: Monitoring the World Economy 1820-1992. Paris.

OECD, 1996: Economic Survey "New Zealand 1996". Paris.

Reichel, R., 1993: Die Sparquote in Entwicklungs- und Schwellenländern - Determinanten und Möglichkeiten wirtschaftspolitischer Beeinflussung. Bern-Stuttgart-Wien.

Reichel, R., 1995: "Vom Interventionismus zum Liberalismus - Erfahrungen mit Argentinien's ordnungspolitischem Kurswechsel". In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 44(1995)2, S. 185-208.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1996: Jahresgutachten 1996/97. Bonn.

Schäfer, H-B., 1983: Landwirtschaftliche Akkumulationslasten und industrielle Entwicklung. Berlin-Heidelberg-New York.

Schweickert, R., 1994: "Exchange Rate Based Stabilisation: Lessons from a Radical Implementation in Argentina". In: The World Economy, 17(1994), S. 171-189.

Wehner, B., 1994: Deutschland stagniert - Von der ost- zur gesamtdutschen Wirtschaftskrise. Darmstadt.

Krisen und Kontinuität Widersprüche in Mexikos partiellern Modernisierungsprozeß

RÜDIGER ZOLLER

Mexiko stand und steht mit seinen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Umbrüchen immer wieder auch im Fokus des deutschen Interesses.¹ Die Wahrnehmung der mexikanischen Entwicklungen erfolgt dabei leider - wie häufig bei Medienberichten aus Lateinamerika - oft überzeichnet: Positive Teillösungen erscheinen schon als struktureller Durchbruch, aktuelle Krisen der Wirtschaft bereits als endgültiges Scheitern des jeweils gerade gültigen "Entwicklungsmodells".² Der infolge des erhöhten Rechtfertigungsdrucks aufgrund erstmals kompetitiver Wahlen rhetorisch verstärkt erhobene "Erlösungsanspruch" der Politik und der Politiker in Mexiko wird von Beobachtern nur zu gern zum Nennwert genommen. Die ideologischen und ökonomischen Maßstäbe und Konzepte der Ersten Welt werden zudem beharrlich in die ferne, weitgehend unbegriffene Realität Mexikos exportiert; und der gegenwärtig offensichtlich unbefriedigte Utopiebedarf der Industriegesellschaften wird - gleichsam im Gegengeschäft - derzeit verstärkt am Beispiel "Chiapas" und der Zapatisten realisiert - per Revolutionstourismus oder via Internet.

All dies trägt nur sehr bedingt zu einer gelassenen und nüchternen Sichtweise der Entwicklungen in Mexiko bei. In den folgenden kurzen Ausführungen und Thesen zu *Krisen und Kontinuität* in Mexikos Modernisierungsprozeß soll versucht werden, möglichst nicht in all diese Fehler zu verfallen. Die wirtschaftliche und politische Entwicklung Mexikos sollte in ihrer historischen Bedingtheit und die jeweiligen Krisen sollten im internationalen Kontext gesehen werden. Nicht abstrakte Modellvorstellungen oder paradiesische Sozialutopien können den Maßstab für die stattgefundenen Verände-

1 Vgl. hierzu die Auswahlbibliographie in: Mexiko. Aufbruch in die Moderne - Umbrüche im Inneren. In: Lateinamerika. Analysen - Daten - Dokumentation 24. Hamburg 1996, S. 137ff.

2 Vgl. zum zweiten Typus Dieter Boris: Mexiko im Umbruch. Modellfall einer gescheiterten Entwicklungsstrategie. Darmstadt 1996. - Der im Vorwort des Autors vom März 1996 apostrophierte "Absturz des 'neoliberalen Musterschülers'" war in der Realität offenbar doch nicht so tief und nachhaltig wie erwartet, legt man den gegenwärtigen Kenntnisstand zugrunde.

rungen abgeben, sondern nur die konkrete soziale Realität der Mexikaner. Auch unter diesem Blickwinkel besteht bestimmt nicht die Gefahr unkritischer Zustimmung zu den (Fehl-)Entscheidungen oder Unterlassungen der dortigen Wirtschaftspolitik! Denn die gegenwärtige gesellschaftliche Realität ist primär Folge politischen Handelns und Entscheidens in Mexiko, nicht historisch vorgegebener oder von außen determinierter Abläufe. Jenseits der aktuellen wirtschaftlichen und politischen Krisen interessiert in dieser Perspektive vor allem die ambivalente Rolle der mexikanischen Machtelite. Die erstaunliche Kontinuität dieser Machtelite, die sich nun seit bald sieben Jahren ununterbrochen an der Macht hält - eine einmalige "Spitzenleistung" im internationalen Vergleich! -, ist trotz der fortschreitenden sozialen Differenzierung sicher **kein** Indiz für permanentes Scheitern.

Die Vielfalt und Widersprüchlichkeit von Mexikos sozialer Realität und die immer wieder überraschende Dynamik seiner Entwicklungen führt deren Interpreten stets aufs neue in Versuchung: Fast jede modische These ließ und läßt sich am Beispiel Mexiko exemplifizieren, da seine Gegenwart oder seine Geschichte **auch** Elemente für die jeweilige Unterstellung enthält. Selbst eine vorsichtige Annäherung an die "Realität" Mexikos scheint aber nur dann halbwegs möglich, wenn man die dortigen Widersprüche und Brüche zunächst als gegeben hinnimmt und nicht das jeweils Störende voluntaristisch ausblendet; Mexiko ist nicht - und wird nicht - das Laboratorium für "reine" marktwirtschaftliche oder gar neo-sozialistische gesellschaftliche Großversuche.

Die Prognosefähigkeit unserer Wirtschafts- und Sozialwissenschaften unterliegt zudem bekanntlich gewissen Limitierungen. Eine kritische Reflexion der eigenen Aussagemöglichkeiten erscheint daher beim Untersuchungsgegenstand Mexiko besonders angebracht, denn weitere Patentrezepte für Wirtschafts- und Gesellschaftsreformen auf der Basis von Ex-Post-Analysen werden sicher nicht benötigt - die Liste der bereits vorliegenden Literatur dieses Tyus ist lang. Das Interesse dieser Ausführungen beschränkt sich somit bewußt auf den Versuch einer "Momentaufnahme" von Mexiko Ende 1996; Rezepte zur gesellschaftlichen Veränderung können und sollen nicht geboten werden. Denn Mexiko und die Mexikaner haben jeden Anspruch darauf, in ihren Widersprüchen akzeptiert und nicht selbstgewiß "sozialwissenschaftlich" von außen zensiert zu werden.

1. Mexikos Wirtschaft: Wachstum, Krisen und Strukturwandel

Die wirtschaftliche Entwicklung Mexikos war in den beiden letzten Jahrzehnten von drastischen Schwankungen gekennzeichnet, die in der Außenwelt noch verstärkt wahrgenommen wurden. Auch wenn die jeweilige Perzeption die tatsächliche Entwicklung (positiv oder negativ) überzeichnet hat und somit (mit) verantwortlich für die abrupten Stimmungswechsel wurde, so gehört Mexiko tatsächlich seit 1976 in Lateinamerika zu den Volkswirtschaften mit den häufigsten und folgenreichsten Krisen. Vor dem Hintergrund des vorausgegangenen jahrzehntelangen kontinuierlichen Wirtschaftswachstums³ in politischer Stabilität (bei nur einstelligen Inflationsraten und einem von 1955 bis 1976 stabilen Wechselkurs des Peso gegenüber dem US-Dollar) und angesichts des selbstgestellten Anspruchs der politischen Elite, wirtschaftlich zu den Industrieländern der Ersten Welt aufzuschließen, fielen diese Krisen umso mehr ins Gewicht.

Denn Mitte der siebziger Jahre hatte Mexiko eine Phase außerordentlich erfolgreichen Wirtschaftswachstums hinter sich: Das durchschnittliche Wachstum des BSP von 1950 bis 1973 hatte 6,6% p.a. betragen, während die Bevölkerung mit ca. 3% p.a. auch noch schneller als im lateinamerikanischen Durchschnitt wuchs.⁴ Der (relative) Erfolg dieser Jahre wird im regionalen Vergleich noch deutlicher: Während 1939 Mexikos Wirtschaft nur einen Anteil von 17,4% an Lateinamerikas Sozialprodukt hatte, so stieg dieser 1968 auf 26,4%, um dann bis 1976 allerdings wieder auf 24,6% zurückzugehen.⁵

3 Nach den Jahren der Weltwirtschaftskrise, die in Mexiko mit einem Einbruch von -16,8% des BSP im Jahr 1932 gipfelte und zu einem durchschnittlichen *Rückgang* des Pro-Kopf-Produkts 1929-34 um ca. 0,5% p.a. führte, erreichten alle folgenden Präsidentschaften in ihrem *sexenio* ein Pro-Kopf-Wachstum von ca. 3% p.a. Erst unter Präsident Echeverría (1970-76) halbierte sich diese Wachstumsrate - die Krise des bisherigen binnenzentrierten Wachstumsmodells zeichnete sich ab. Zur ökonomischen Entwicklung der Zwischenkriegszeit vgl. auch: Angus Maddison, *Economic and Social Conditions in Latin America, 1913-1950*. In: Urrutia 1991, S. 1-22.

4 Dieses historisch schon sehr hohe Bevölkerungswachstum wurde in den städtischen Ballungszentren und vor allem in México D.F. durch die Binnenmigration noch potenziert; während 1960 erst 50% der Bevölkerung in Städten lebten, sind dies 1996 bereits ca. 75% - mit weiter steigender Tendenz!

5 Angaben nach: Naciones Unidas, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, Series Históricas del Crecimiento de América Latina, 3. Santiago de Chile 1978, S. 30ff.

Mit der drastischen Peso-Abwertung von 1976 (von bisher ca. 12,5 auf 22,7 Peso pro US-Dollar in 1977), die aufgrund wachsender Leistungsbilanzdefizite und der bereits seit 1973 zweistelligen Inflationsrate unvermeidlich wurde, war das seit den dreißiger Jahren entwickelte binnen- wie staatszentrierte Entwicklungsmodell erkennbar am Ende. Der bewußt *tercermundistische* Anspruch der mexikanischen Außenpolitik unter Echeverría und die parallel dazu in der Innenpolitik gepflegte sozialreformerische Attitüde⁶ konnten über die ökonomischen Fakten nicht hinwegtäuschen. Das Wirtschaftswachstum war bereits in den Jahren zuvor nicht zuletzt durch die rapide ansteigende *öffentliche Auslandsverschuldung* "erkauft" worden: von 3,7 Mrd. US-\$ 1970 stieg diese auf 13,7 Mrd. US-\$ 1975. Die Erdölfunde dieser Jahre und noch mehr die dadurch gesteigerten Erwartungen der Märkte in die künftige mexikanische Exportkapazität ließen jedoch ab 1977 unter Präsident López Portillo (1976-1982) die eingeleitete Anpassungspolitik vorzeitig, d.h. vor dem Erreichen struktureller Änderungen, enden. Die Beschränkungen bei der Kreditaufnahme wurden aufgehoben; von 35,6 Mrd. US-\$ 1978 "explodierte" die gesamte Auslandsverschuldung Mexikos nun auf 86,1 Mrd. US-\$ 1982.⁷ Der Staat wie die staatlichen Unternehmen waren bei dieser Kreditaufnahme führend.

Das Zusammentreffen von steigenden Leistungsbilanzdefiziten aufgrund des Importbooms (1981 allein 14 Mrd. US-\$ Handelsdefizit, d.h. 6% des BSP!), zurückgehenden Währungsreserven (1980 und 1981 um jeweils ca. 1 Mrd. US-\$) bei zunehmender Kapitalflucht, von steigenden Haushaltsdefiziten und somit anwachsender Inflation, neuerlicher Überbewertung des Peso, steigenden Zinsen für Dollar-Kredite und deutlich reduzierten Erwartungen hinsichtlich der künftigen Ölexporte ließ die Krise im August 1982 - nach der Wahl des Kandidaten der Regierungspartei de la Madrid zum nächsten Präsidenten - evident werden. Und sehr bald wurde aus der "mexikanischen" die "lateinamerikanische Verschuldungskrise".⁸

Die Krise von 1982 erklärt sich somit zusammenfassend aus dem Zusammentreffen nicht von Mexiko zu beeinflussender *externer Schocks* (Ölpreis, Zinsniveau) und verschiedenen *internen Faktoren*, nämlich den Folgen unrealistischer Politik und unzureichender Strukturen. Zu den Defizienzen der Politik zählen *erstens* eine neuerliche **Überbewertung** des mexikanischen

6 Viviane Brachet-Márquez nennt diese Politik "populismo sin pueblo", siehe Brachet-Márquez 1996, S. 177ff.

7 Statistische Angaben hier und im folgenden nach: Inter-American Development Bank, Economic and Social Progress in Latin America. Washington, D.C., versch. Ausgaben 1987-1995.

8 Vgl. die Darstellung bei Milesi-Ferretti/Razin 1996, S. 47-50.

Peso, die den Importboom, aber auch die Kapitalflucht auslöste (infolge der durchaus korrekten Unterstellung einer bevorstehenden Abwertung durch die Märkte!). *Zweitens* die Ungleichgewichte der **öffentlichen Haushalte**; die Finanzierung der steigenden Staatsquote und -defizite durch externe Kreditaufnahme wurde unhaltbar. *Drittens* ließen die unrealistisch hoch angesetzten Erwartungen bezüglich der **Öleinnahmen** diese fiskalischen Ungleichgewichte noch größer werden; und *viertens* machten sich strukturelle Schwächen des mexikanischen **Finanzsystems** bemerkbar - ein Faktor, der auch die nächste Krise wesentlich mitbestimmen sollte.

1.1. Die Bewältigung der Verschuldungskrise 1982

Die Reaktion Präsident López Portillos auf das Scheitern seiner Industrialisierungspolitik bestand zunächst nicht in weniger, sondern in **mehr** Staat: Er nationalisierte am 1. September 1982 das mexikanische Bankensystem. Die Krise konnte auf dieser Basis jedoch nicht bewältigt werden; sein Nachfolger Miguel de la Madrid (1982-1988) steuerte daher sehr bald in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds, den Geschäftsbanken und den USA (insbesondere der Federal Reserve) einen orthodoxen Stabilisierungskurs.⁹

Die Staatsausgaben wurden zum Haushaltsausgleich beschnitten, die Außenhandelsbilanz durch drastische Importkürzungen (weniger durch Exportausweitung) positiv gestaltet (von 24 Mrd. US-\$ 1981 fielen die Importe auf 8,5 Mrd. US-\$ 1983!); der Wechselkurs wurde nun kontinuierlich angepaßt; eine erste Welle von (Re-)Privatisierungen setzte ein. Durch die Verlagerung der Verschuldung von der externen auf interne Kreditaufnahme konnte die Inflation zunächst allerdings nicht unter Kontrolle gebracht werden.

Der Anpassungsprozeß erfolgte in Etappen. Mitte der achtziger Jahre beschleunigte sich die Liberalisierung des Außenhandels: Der Beitritt zum GATT 1986 brachte eine Politik der Zollsenkungen, und die Regelungen für ausländische Direktinvestitionen wurden weniger restriktiv gestaltet. Der verstärkte Zufluß von Direktinvestitionen belohnte diese Politik: Partizipierte Mexiko von 1980-1984 mit 23,8% am in Lateinamerika angelegten Kapital, so stieg dieser Anteil 1990-1994 auf 33,0%.¹⁰ Die konsequente Öffnung Mexikos zum Weltmarkt brachte einen erhöhten Effizienzdruck für die Industrie und dadurch eine verbesserte Ressourcenallokation, aber eben auch

⁹ Vgl. zur Koordination dieser "Rettungsmaßnahmen" Kraft 1984.

¹⁰ Vgl. Nunnenkamp 1996a, S. 5.

Reallohnverluste und steigende Arbeitslosigkeit. Der soziale Druck wurde jedoch seit 1987 durch sog. *pactos* zwischen Regierung und Sozialpartnern, die in der korporativen Tradition des mexikanischen Systems standen, aufgefangen; die hiermit erzwungenden erheblichen Reallohnsenkungen sollten bei der Kontrolle der Inflation helfen.¹¹

Die Auslandsverschuldung als auslösendes Moment der Krise wurde durch mehrere Umschuldungsrunden unter Kontrolle gebracht: Das Abkommen unter dem *Baker-Plan* im Oktober 1985 ermöglichte Mexiko zunächst eine erneute Kreditaufnahme; das Modell-Abkommen unter dem *Brady-Plan*¹² im März 1989, das den Banken verschiedene Umschuldungsoptionen bot und Mexiko eine merkliche Schuldenreduzierung auf "nur" noch ca. 99 Mrd. US-\$ brachte, beendete gewissermaßen die akute Schuldenkrise. Mexiko stand nun wieder der Weg zu den Kapitalmärkten frei und es nutzte ihn: Seit 1989 stieg seine Auslandsverschuldung wieder kontinuierlich an, auf heute ca. 175 Mrd. US-\$.

Nach über fünfzig Jahren staatlicher Dominanz und Intervention hatte in der Wirtschaftspolitik ein wirklicher struktureller Wandel eingesetzt. Der Beitritt zur OECD 1994 unterstrich den Anspruch, in den Club der Ersten Welt aufgenommen zu werden; erstmals konnte mit NAFTA 1994 aber auch eine regionale Kooperation mit Nordamerika realisiert werden. Die Inflation war fast unter Kontrolle gebracht, der Staatshaushalt ausgeglichen, die Auslandsverschuldung durch den Brady-Plan zumindest vorläufig handhabbar. Der Außenhandel wuchs nicht nur nominell, sondern auch anteilig am Sozialprodukt. Kapital strömte wieder nach Mexiko, nicht zuletzt infolge der umfangreichen Privatisierungen staatlicher Unternehmen. Die lokale Aktienbörse erlebte eine Boomphase. Mexiko wurde zum Vorbild für die weiteren Anpassungsprozesse in Lateinamerika erklärt und zum vermeintlichen "Modell" des außenorientierten Wachstums - der *década perdida* sollte ein "Jahrzehnt der Hoffnung" folgen. Umso schmerzlicher war für viele der Rücksturz in die Realität Ende 1994.

11 Die akkumulierte Reallohnsenkung wird für den Zeitraum 1987-1996 auf 43,34 % geschätzt. Siehe *La Jornada* vom 21. 10. 1996; vgl. zur Entwicklung des Mindestlohns auch Brachet-Márquez 1996, S. 284-285.

12 Vgl. zum Brady-Plan Edwards 1995, S. 79ff.

1.2. Die Krise von 1994

Der sicherlich auch symbolhafte Beitritt Mexikos zu NAFTA und OECD 1994 überdeckte für viele außenstehende Beobachter offenbar durchaus sichtbare Probleme: Nicht nur die soziale Problematik war ungelöst; auch das Wirtschaftswachstum war bereits 1993 auf 0,7% zurückgegangen. Das Leistungsbilanzdefizit war auf 8% des BSP gestiegen; von 1989 bis 1994 kumulierten sich in der Leistungsbilanz Defizite von über 100 Mrd. US-\$. Die Währungsreserven fielen nach dem Mord an Colosio im März 1994 drastisch, von ca. 28 auf 17 Mrd. US-\$. Die Zinsen stiegen auf ein hohes Niveau, so die Interbankenrate von 10,8% im Februar 1994 auf 22,1% im April. In der öffentlichen Diskussion war die Abwertung des mexikanischen Peso bereits seit langem wieder ein Thema.¹³

Demgegenüber stand die erreichte Reduzierung der Inflation auf einstellige Jahresraten und eine weitgehend erfolgreich vollzogene Privatisierung des Staatssektors (bis auf ideologisch bedingte Ausnahmen in der Ölförderung und Petrochemie); von den 1.185 Staatsbetrieben aus der Vor-Reform-Ära blieben nur ca. 130 unter staatlicher Kontrolle. Auch der Bankensektor war wieder privatisiert worden, und bereits 1991/92 hatte Mexikos erfolgreiche Rückkehr auf die internationalen Kapitalmärkte eingesetzt. Die zunehmende Außenorientierung der mexikanischen Wirtschaft wird im Exportanstieg deutlich: Innerhalb eines Jahrzehnts erfolgte fast eine Vervierfachung der wertmäßigen Exporte, von 21,7 Mrd. US-\$ 1985 auf 79,5 Mrd. US-\$ 1995. Der Anteil des Rohöls an den Exporten ging deutlich zurück; zunehmend standen hier elektrische und elektronische Ausrüstungen sowie Kfz-Teile für den US-Markt im Vordergrund.

Das internationale Ansehen der mexikanischen Führung war 1993 auf dem Höhepunkt. Arminio Fraga zitiert einen ungenannten "very influential and credible observer" im Juni 1993 mit den Worten: "Over the years, I have

¹³ Rüdiger Dornbusch wies schon 1994 nachdrücklich auf die Gefahren aus der Überbewertung des mexikanischen Peso hin - und wiederholt diese Warnung in der Presse seitdem immer wieder. Vgl. z.B. *La Jornada*, México D.F., vom 17. 10. 1996. - In Mexiko publizierte Erick Guerrero Rosas Anfang 1994 sein "Devaluación ¿el Shock del 94?" - Die Behauptung, es habe 1994 ein Informationsdefizit hinsichtlich aktueller Wirtschaftsdaten (z.B. bezüglich des Abbaus der Währungsreserven) gegeben, ist völlig unbegründet und kann nur als untaugliche Verteidigungsstrategie gewertet werden: Alle relevanten Daten waren nicht nur den Marktteilnehmern bekannt, sondern wurden auch in der Presse diskutiert.

met the government officials of many developing countries, and I think that this Mexican government is the best."¹⁴

Diese so kompetente politische Führung reagierte aber nur zögerlich auf die oben skizzierten Gefahrenmomente. Die politische Entscheidungsschwäche des letzten Jahres der Administration von Carlos Salinas mündete in einen merkwürdigen Attentismus, der wohl nur durch einen zunehmenden Realitätsverlust des Präsidenten erklärlich ist. Der symbolträchtige Ausbruch der Revolte des "Zapatistischen Nationalen Befreiungsheeres" EZLN in Chiapas am 1. Januar 1994, dem Tag des Beitritts Mexikos zur NAFTA, lähmte die wirtschaftspolitische Entscheidungsfähigkeit weiter; schon das bis heute unerklärliche "Beiseiteschicken" der Regierung bei der Aufstandsvorbereitung¹⁵ läßt sich nur als Schwäche deuten. Das Jahr 1994 brachte weitere Verunsicherungen: Die bis heute nicht aufgeklärte Ermordung des PRI-Präsidentenchaftskandidaten Luis Donaldo Colosio am 23. März 1994 sowie des auch familiär mit Salinas verbundenen Generalsekretärs des *Partido Revolucionario Institucional*, José Francisco Ruiz Massieu am 28. September 1994 verminderten die politische Handlungsfähigkeit weiter.

Dennoch versuchte die Regierung auf die Krisenmomente zu reagieren - nur tat man das Falsche. Man begann wegen der hohen Zinsdifferenz zwischen Peso und Dollar die kurzfristige Staatsverschuldung von Peso-Papieren (sog. *Cetes*) in Dollar-Papiere (sog. *Tesobonos*) zu verlagern; diese kurzfristigen Papiere machten Ende 1994 bereits 38% der Auslandsschuld Mexikos in Höhe von damals 167 Mrd. US-Dollar aus. Das mexikanische Finanzministerium registrierte diese Papiere jedoch als *Inlandsschuld*. Die Märkte reagierten auf diese Politik zunehmend mit Mißtrauen; bis Dezember 1994 fielen die Währungsreserven weiter bis auf ca. 6 Mrd. US-\$. Der seit dem 1. Dezember 1994 amtierende neue Finanzminister Serra Puche versuchte am 20. Dezember mit einer Erweiterung der Bandbreite des Peso von 3,45 auf 4 Peso pro Dollar diese Kapitalabflüsse zu stoppen - es war zu spät: Seit diesem Tag befand sich der Peso im freien Fall; nach einem nochmaligen Kurssturz im März 1995 stabilisierte sich der Wechselkurs bei ca. 6 Peso. Damit hatte die mexikanische Währung in wenigen Wochen 44% ihres Außenwerts verloren.

Angesichts der Krise reagierten die internationalen Institutionen wie auch die US-Regierung sofort. Mexiko erhielt umgehend Zusagen über ca. 38

¹⁴ Arminio Fraga, Crisis Prevention and Management: Lessons from Mexico. In: Kenen 1996, S. 47.

¹⁵ Da mit José Patrocinio González Blanco ein früherer Gouverneur von Chiapas (1988-92) Innenminister war, kann Unkenntnis kaum der Grund für unterlassenes Handeln gewesen sein; Salinas *wollte* vielmehr nicht präventiv eingreifen - warum auch immer.

Mrd. US- $\text{\$}$; 17,8 Mrd. vom Internationalen Währungsfonds - die größte vom IWF jemals durchgeführte Stützungsaktion-, sowie 20 Mrd. US- $\text{\$}$ von den USA. Damit konnten die fälligen *tesobonos* getilgt werden; die Währungsreserven Mexikos normalisierten sich bis Ende 1995 wieder auf ca. 16 Mrd. US- $\text{\$}$. Auch die Zinssätze bildeten sich wieder zurück: von 74,75% für *cetes* im April 1995 auf "nur" noch 40% im Januar 1996.

Die Anpassungspolitik der Regierung Zedillo erforderte einen hohen Preis: Der Einbruch der Wirtschaftsleistung um ca. 7% des BSP im Jahr 1995 brachte weitere Reallohneinbußen und erhöhte Arbeitslosigkeit mit sich. Die Inflation stieg auf über 50%; der Bankensektor drohte zu kollabieren und mußte mit hohen Liquiditätsbeihilfen gestützt werden. Und die Kritiker konstatierten wieder einmal das Ende des neoliberalen Entwicklungsmodells.

Die Krise des Dezember 1994 hatte allerdings klar einsichtige Gründe: Sie war Folge unterlassenen Handelns, nicht etwa des neuen marktwirtschaftlichen Modells. Denn der "Markt" war ja gerade beim Wechselkurs politisch gewollt ausgeschaltet worden. Die Auswirkung der Krise hatte vor allem psychologische Gründe; angesichts der Datenlage kann man von einer Überreaktion der Märkte sprechen. Diese Überreaktion machte aber andererseits nach Ergreifen der Stabilisierungsmaßnahmen durch die Regierung Zedillo in Absprache mit den USA, dem IWF und der BIZ auch die relativ schnelle Stabilisierung und Trendumkehr möglich. Weder das wirtschaftliche noch das politische System Mexikos brachen unter den Kriseneinwirkungen zusammen; gerade wenn man die Belastung der Bevölkerung realistisch würdigt, wird die Bedeutung dieses politischen wie gesellschaftlichen "Einfangens" der Krisenfolgen um so deutlicher. Während die politischen Systeme Osteuropas 1989 unter vergleichbarem Druck kollabierten, konnte der PRI auch durch diese Krise seine Position behaupten.

2. Politisches System, Eliten und "Demokratisierung"

Als Ergebnis der Mexikanischen Revolution hatte sich seit dem *Maximato* ein autoritärer Macht- und Herrschaftsapparat über das Land gelegt, der in Lateinamerika einmalig ist (klammert man das völlig andersgelagerte kubanische Beispiel aus). Die Verflechtung von Gesellschaft, staatlichen Funktionen und Staatspartei erinnert in vielem an sowjetkommunistische Strukturen. Allerdings hat die Begrenzung personaler Herrschaft durch die Sechsjahres-

perioden der Präsidentschaft und die eherne Regel der Nichtwiederwahl¹⁶ und der dadurch institutionalisierte partielle Elitenwechsel innerhalb des *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) eine gewisse "Lernfähigkeit" des Gesamtapparates ermöglicht, die sich in Korrekturen der Politik, aber immer wieder auch in Parteispaltungen wie in der Kooptation potentiell alternativer Eliten andererseits äußerte. Die Elastizität und Anpassungsfähigkeit des mexikanischen Regimes wurde oft unter Beweis gestellt.

Der PRI ist weniger eine programmorientierte Partei als eine pragmatische Vereinigung zum Machterhalt - und als solche funktioniert er. Die besondere Mischung von durchaus beachtlicher Kompetenz der Funktionsträger und persönlicher, auch familiärer Verflechtungen (um nicht zu sagen: Korruption), die das mexikanische System der Elitenrekrutierung auszeichnet, kann hier nicht hinreichend dargestellt werden. Ich verweise ausdrücklich auf die informationsreichen Arbeiten von Roderic Camp und Stephen D. Morris.¹⁷

Während die politischen Reformen der Administration López Portillo¹⁸ noch das Ziel hatten, angesichts der Übermacht des PRI wenigstens eine sichtbare Opposition am Leben zu erhalten und der Wahlmüdigkeit der Bevölkerung entgegenzuwirken, hat sich in der wirtschaftlichen Krisenzeit der achtziger Jahre erstmals die reale Möglichkeit machtpolitischer Konkurrenz eröffnet: Zuerst entstand eine Alternative auf der Linken, durch Cuauhtémoc Cárdenas, der (ein Sohn des früheren Präsidenten Lázaro Cárdenas) als PRI-Dissident nationale Bedeutung gewann und als Präsidentschaftskandidat der Linken in den Wahlen von 1988 den PRI schließlich zu massiven Wahlfälschungen zwang.

Die heutige Linksopposition des *Partido de la Revolución Democrática* (PRD), für die Cárdenas bei den Wahlen von 1994 allerdings nur noch 16 Prozent der Stimmen erhielt, ist ein Konglomerat von ehemaligen PRI-Politikern, Sozialisten, Sozialdemokraten und Kommunisten. Bei den Gemeindewahlen von Ende 1996 konnte der PRD vor allem im Bundesstaat México beachtliche Erfolge erzielen. Auf nationaler Ebene ist er vorerst auch unter der neuen Führung von Andrés Manuel López Obrador, der 1994 durch offensichtliche Wahlfälschung um das Amt des Gouverneurs von Tabasco gebracht wurde, nur die dritte Kraft.

16 Das Verbot der Wiederwahl gilt nur in derselben Funktion - manche Politiker "überleben" durch geschickten Funktionswechsel durchaus über Jahrzehnte in Wahlämtern.

17 Vgl. hierzu Camp 1995a und Camp 1995 b, sowie Morris 1995.

18 Vgl. hierzu Lehr 1981.

Heute scheint eine viable Alternative zum PRI für die bevorstehenden 17 Wahlen von 1997 (in den Einzelstaaten und zum nationalen Parlament) sowie von 2000 (zur Präsidentschaft) vor allem auf der Rechten zu bestehen: Der *Partido Acción Nacional* (PAN) hat inzwischen in vier Einzelstaaten (Baja California 1989, Chihuahua 1992, Guanajuato und Jalisco) Gouverneurswahlen gewinnen können ("dürfen" sollte man wahrscheinlich besser sagen!) und sich von seiner historischen Bastion im Norden Mexikos ausgreifend zu einer nationalen Kraft verfestigt. Die einstmals klerikal-katholische, konservative Partei hat sich zu einer Wirtschafts- und Mittelschichtspartei weiterentwickelt. Die Mitgliederzahl des PAN ist seit 1988 erheblich gewachsen; 1994 erzielte sein Kandidat sogar 30 Prozent der Stimmen bei der Präsidentschaftswahl. Die Partei verfügt über 119 von 500 Sitzen im Abgeordnetenhaus und über 25 der 128 Senatoren. 13 der 20 bevölkerungsreichsten Städte Mexikos wurden 1996 bereits vom PAN verwaltet; seine Vertreter beeindruckten die Wähler durch Effizienz und Kompetenz - zumindest verglichen mit bisherigen PRI-Verwaltungen.

Die Öffnung des politischen Systems hat allerdings offensichtliche Grenzen. So war unter der Präsidentschaft Salinas die Anerkennung von Wahlsiegen der Opposition in Einzelstaaten offenbar Verhandlungssache; da auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik eine *de-facto*-Koalition mit dem PAN bestand, erhielt dieser Zugeständnisse, die der Linksoption verweigert wurden. Aus Gründen der Machterhaltung wurde auch die von Präsident Zedillo initiierte politische Reform des Jahres 1996 durch die Staatspartei wieder limitiert.

Die Abkehr des PRI von der "neoliberalen" Salinas-Linie und dessen Begriff eines "sozialen Liberalismus" wurde auf dem Parteitag 1996 deutlich. (Von einem Parteiausschluß des Ex-Präsidenten sah man gerade noch ab!) Die Stellung der seit Miguel de la Madrid und Salinas in der Regierung bestimmenden Wirtschaftstechnokraten ohne vorherige Parteikarriere ist deutlich geschwächt; im PRI wie in staatlichen Funktionen übernehmen wieder Vertreter der traditionellen Linie, die als *dinosaurios* bezeichnet werden, wichtige Machtpositionen.

Gegenwärtig scheint das langjährige Machtmonol des PRI zwar auf lokaler wie regionaler Ebene gebrochen, aber seine nationale Vorherrschaft noch nicht ernstlich gefährdet zu sein. Neben den politischen Parteien artikulieren sich zunehmend auch andere Gruppen wie die *indígenas*, die lange im politischen Abseits stehende Katholische Kirche und die heute global unter dem modischen Begriff der "Zivilgesellschaft" zusammengefaßten vielfältigen innergesellschaftlichen Strömungen. Doch nur der PRI bestimmt und kontrolliert weiterhin die Regeln des politischen Spiels in Mexiko

Ein politischer Machtwechsel oder ein sozialer Umbruch scheint nicht bevorzustehen. Die notwendig langfristigen wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen "Lernprozesse" Mexikos könnten kurzfristigen distributiven "Erlöserwartungen" auch nicht standhalten; es wird somit auf absehbare Zeit bei der "Ungleichzeitigkeit" wirtschaftlicher Modernisierung und eingeschränkter politischer Partizipation bleiben (müssen).

Die Kohäsionsfähigkeit dieses politischen Systems sollte allerdings auch in seinen positiven Aspekten gewürdigt werden: Mexiko blieben bislang - von regionalen Ausnahmen wie 1994 in Chiapas abgesehen - bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen und relevante Guerillabewegungen wie in Mittelamerika erspart. Auch in dieser Beziehung bedeutete das Jahr 1994 eine Wendemarke

3. Öffnung wohin: Mexiko zwischen den USA und Dritter Welt

Die Öffnung Mexikos zum Weltmarkt führte de facto zu einer Integration in den US-Binnenmarkt - die NAFTA institutionalisierte lediglich Entwicklungen, die lange vorher evident waren. Die Freihandelszone impliziert ein in Lateinamerika bislang einmaliges Privileg: das des Zugangs zum US-Markt, aber auch eine entsprechende Gefahr: die der völligen Abhängigkeit Mexikos vom Markt der USA. Über 80% des Exporte und über 70% der Importe umfaßt inzwischen der Handel mit den USA. Die Börse Mexikos ist vom Zufluß US-amerikanischen Kapitals abhängig: Fast 30% der Marktkapitalisierung entfällt gegenwärtig bereits auf ausländische, d.h. primär US-Investoren. Und auch die unternehmerischen Entscheidungen über Direktinvestitionen in Mexiko werden zunehmend mit Blick auf den US-Markt getroffen.

Dieser Zugang zum US-Markt befreit Mexiko nun keineswegs aus der Dritten Welt. Er vergrößert vielmehr die potentiellen Spannungen, denen die mexikanische Gesellschaft ausgesetzt ist: schichtenspezifisch, regional, auch branchenspezifisch. Das Symbol "Chiapas" steht durchaus für diese Spaltung Mexikos, die nicht geringer werden wird, sondern die sich weiter zu vertiefen scheint. Bei den Krisen der Jahre 1982 und 1994 erhielt Mexiko - bei allen Fehlern, die offensichtlich im Management dieser Prozesse gemacht wurden - präferentielle Hilfe durch die US-Regierung (weniger durch den US-Senat, denn populär waren diese Rettungsaktionen nie!). Das Bewußtsein, potentielle Unruhen beim südlichen Nachbarn *ex ante* verhindern oder zumindest eindämmen zu müssen, teilten aber alle US-Administrationen. Diese politische Rücksichtnahme der USA auf Mexiko bietet der PRI-Elite,

die häufig auf nordamerikanischen Universitäten ihre Ausbildung erhielt, eine machtpolitische Rückversicherung besonderer Art.

Die Entwicklung Mexikos richtet sich offenbar nicht nach der Weisheit der entwicklungs- bzw. demokratietheoretischen Lehrbücher hinsichtlich des Zusammenhangs wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Reformen. Neben dem wohl unumkehrbaren wirtschaftlichen Wandel ist zwar auch eine Veränderung im politischen Spiel greifbar; nachdem noch nie seit dem Entstehen des nachrevolutionären politischen Systems Mexikos auch nur die *Möglichkeit eines Machtwechsels* zur Debatte stand, ist dies heute eine Option, aber auch nicht mehr. Die "demokratische" Institutionalisierung hatte Mexiko dem Bild des "westlichen" Gesellschaftsmodells näher gebracht, hat manchem Beobachter vielleicht sogar seine bereits erfolgte Realisierung vorgespiegelt. Aber Mexiko ist gegenwärtig (noch) kein Rechtsstaat, und Mexiko wird auch in absehbarer Zeit kein Rechtsstaat werden. Dennoch ist für das Entstehen "moderner", d.h. funktionierender Staatlichkeit und Gesellschaft Rechtllichkeit und Rechtssicherheit auf allen Ebenen unverzichtbar. Der Beitritt Mexikos zum GATT oder in die OECD impliziert neben der symbolischen Dimension auch die Verpflichtung an die Machteliten, diese Prozesse voranzutreiben.

Diese institutionellen Aspekte werden zunehmend nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in der politischen Praxis gesehen. So schlug John Williamson vom *Institute for International Economics* 1996 die Ausweitung des sog. *Washington consensus* von rein wirtschaftlichen auf institutionelle und soziale Bereiche vor: Neben Faktoren wie Haushaltsdisziplin und Reduzierung öffentlicher Ausgaben, Steuerreform, einheitlichem Wechselkurs, Handelsliberalisierung, Freiheit für Direktinvestoren und weitere Privatisierung, genereller Deregulierung und der Sicherung der *property rights* werden nun u.a. auch bessere Erziehung, institutionelle Stärkung von Zentralbanken, ökologische Aspekte der Steuerreform, verbesserte Bankaufsicht und Wettbewerbswirtschaft genannt.¹⁹ Sicher ist vieles an dieser Diskussion tagespolitisch und Moden unterworfen; generell wächst jedoch die Einsicht in die Notwendigkeit von "good governance" und "rule of law".

Mexiko wird in seiner wirtschaftlichen wie in seiner politischen Entwicklung weiteren Krisen ausgesetzt sein. Es inkarniert in seiner gesellschaftlichen Vielfalt gewissermaßen nicht nur Erste und Dritte, sondern sogar Erste und Vierte Welt mit allen daraus folgenden Spannungen. Solche potentielle Krisen wären aber nicht vorschnell als definitives Scheitern der Politik wirtschaftlicher Liberalisierung zu interpretieren, sondern als Fortschreiten

¹⁹ Siehe *The IDB*, Newsletter, hrsg. von der Inter-American Development Bank. Washington, D.C., September-October 1996, S. 5.

in einem gesamtgesellschaftlichen Lernprozeß. Mexiko hat die Krisen von 1976, 1982 und von 1994 bewältigt, unter hohen Kosten, doch im Rahmen des bestehenden Systems. Dies ist - und das mag manche Kritiker wenig erfreuen - auch eine Leistung seiner Eliten, die für die Zukunft hoffen läßt: hoffen auf weitere Lernfähigkeit.

Ob die in den letzten Krisen bewiesene erstaunliche Kohäsionsfähigkeit des korporativen "alten" Systems aber allein ausreichen wird, auch künftige Krisen zu meistern, kann bezweifelt werden. Die merkbliche Unsicherheit der politischen Führung im Jahr 1994 ist ein Indiz, daß die bisherigen Kooperationsmechanismen und Einbindungsstrategien am Ende ihrer Leistungsfähigkeit sein könnten. Die Antwort auf diese Leistungsdefizite kann aber nicht ein Zerschlagen der existierenden politischen Strukturen sein, was zunächst jede Steuerungsfähigkeit eliminieren würde.

Moderne Wirtschaften und Gesellschaften sind hochkomplexe Organismen, die nicht durch schlichte Erlasse voluntaristisch von oben zu modifizieren sind. Hierin lag gerade ein Grundfehler der technokratischen "Reformen von oben" in Mexiko. Das unglückliche Aufeinanderfolgen von Voluntarismus und Attentismus der politischen Führung unter Salinas kennzeichnet das Politikversagen im Falle Mexikos. Dieses evidente Politikversagen bedeutet jedoch kein Versagen marktwirtschaftlicher Regelungsmechanismen, wie manche Kritiker des "Neoliberalismus" glauben machen wollen.

Die Rückkehr zu neostrukturalistischen, binnenwirtschaftlich orientierten Modellen würde keine Wachstums- und somit wohl auch kaum Umverteilungsspielräume mit sich bringen. Die Lösung liegt nicht in der allgemeinen Forderung nach "*mehr* Staat" in der Wirtschaft, sondern in der Schaffung - so bieder dies klingen mag - "ordentlicher" Rahmenbedingungen durch einen *funktionierenden* Staat: Der mexikanische Staat und die ihn weiterhin beherrschende politische Elite haben institutionell den Rahmen zu schaffen und zu erhalten, der anhaltendes wirtschaftliches Wachstum und mehr soziale Gleichheit möglich macht.

Daß hierzu auch eine Revision der bisherigen Distributionsverhältnisse gehören muß, ist jeder Statistik zu entnehmen. Die Bewältigung dieser Aufgaben wird mit Sicherheit nicht ohne interne Machtkämpfe abgehen; die Lernfähigkeit der Politik läßt aber die Hoffnung, daß wie in den Krisen von 1982 und 1994 eine Effizienzsteigerung des "Gesamtsystems Mexiko" das Ergebnis sein wird. Die hohen Kosten solcher "Lernprozesse" lassen aber auch hoffen, daß sich Anzahl und Ausmaß solcher Korrekturprozesse künftig minimieren lassen.

4. Zusammenfassende Thesen

- Die mexikanische Politik hat nach dem offenen Ausbruch der Verschuldungskrise von 1982 und dem damit definitiven Scheitern einer staatszentrierten industriellen Entwicklung unter den Präsidenten de la Madrid (1982-1988) und Salinas de Gortari (1988-1994) konsequent versucht, wirtschaftliche Stabilisierung und anhaltendes Wachstum durch handelspolitische Liberalisierung nach außen und entschiedene Privatisierung im innern zu erreichen. Symbolische Akte dieser Zuwendung zu den wirtschaftspolitischen Spielregeln der Ersten Welt waren der Beitritt zum GATT (1986), zur NAFTA und zur OECD (jeweils 1994).
- Die Anfang 1994 politisch (durch den Aufstand der Zapatisten in Chiapas sowie den Mord am PRI-Präsidentschaftskandidaten Colosio) und Ende 1994 wirtschaftlich (durch die Peso-Abwertung) evident gewordene Krise dieser Politik und die 1995 eingetretenen schwerwiegenden Folgen - massive, unkontrollierte Abwertung des Peso, Anstieg der Inflationsrate auf ca. 50%, Rückgang des BSP um ca. 7%, Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit auf ca. 10% - haben die Glaubwürdigkeit der seit 1982 betriebenen Wirtschaftspolitik wie die Legitimität der PRI-Herrschaft schwer erschüttert, aber noch nicht existentiell gefährdet.
- Da die diese Krise verursachenden wirtschaftspolitischen Fehler weitestgehend "hausgemacht" waren, konnte die konsequent auf Stabilisierung zielende Reaktion der seit dem 1. Dezember 1994 amtierenden Regierung Zedillo, unterstützt durch die ebenso entschlossene wie umfassende Finanzhilfe von seiten der USA wie internationaler Organisationen, 1995 einen gewissen Handlungsspielraum für die mexikanische Wirtschaftspolitik zurückgewinnen. Der Kurs wirtschaftlicher Liberalisierung und Öffnung wird bei fortbestehenden akuten Gefahren (z.B. die Probleme im Bankensektor) ebenso fortgesetzt wie die Politik der Kontrolle und Einbindung gesellschaftlicher Akteure durch *pactos* (zuletzt durch die "Alianza para el Crecimiento" zwischen der Zentralregierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern ("sectores productivos") sowie dem Banco de México, verlängert im Oktober 1996).
- Diese Politik sozialer Kontrolle impliziert die entschiedene Abneigung des PRI-Regimes, einen politischen Machtwechsel zu ermöglichen. Auf lokaler und einzelstaatlicher Ebene könnten, sollte sich für den PRI wirklich die Machtfrage stellen, weiterhin Wahlfälschung, außergesetzliche Gewalt, Folter etc. praktiziert werden. Inwieweit das 1996 reformierte Wahlrecht an dieser Praxis etwas ändern wird, können erst die Wahlen von 1997 erweisen.

- Mexiko ist kein Rechtsstaat. Das Fehlen hinreichender rechtlicher und institutioneller Sicherheit zählt vielmehr - unverändert seit dem 19. Jahrhundert - zu den wichtigsten Hindernissen für eine kontinuierliche Wirtschaftsentwicklung. Mexiko verfügt ebensowenig über die nötigen Mechanismen gesellschaftlichen Ausgleichs. Die sozialen Gegensätze haben sich vielmehr in den letzten zwanzig Jahren laufend verschärft. Die für sich schon extrem negativen statistischen Durchschnittswerte verdecken die Brisanz dieser Entwicklung noch: Gewinner und Verlierer des Prozesses der beschleunigten wirtschaftlichen Modernisierung ("Globalisierung") driften in der mexikanischen Gesellschaft immer weiter auseinander. Der alte *estado benefactor redistribucionista* des PRI ist am Ende.
- Nicht am Ende ist dagegen die "Machterhaltungsmaschine" des PRI: Unabhängig von der jeweils verkündeten Ideologie stellt sie infolge ihres Durchgriffs von der Staatsspitze bis ins letzte Dorf noch immer einen außergewöhnlich stabilen Faktor dar, der seinerseits aber auch möglichen systemsprengenden Reformbestrebungen des jeweiligen Präsidenten Grenzen setzt. Der Aufstand in Chiapas hat diese Machtbalance zwar kurzfristig psychologisch erschüttert, aber faktisch noch nicht verändert.
- Die Nachbarschaft Mexikos mit den USA bietet der mexikanischen Politik - im Gegensatz zu anderen lateinamerikanischen Staaten - spezifische Chancen wie Einschränkungen der Handlungsmöglichkeit: Der Markt der USA ist derzeit Ziel von 83% der Exporte Mexikos. Das Investitionskapital aus den USA bleibt für Mexiko ebenso existentiell wichtig wie deren Funktion als "Auswanderungsventil". Die USA ihrerseits werden stets an stabilen politischen Verhältnissen in Mexiko interessiert bleiben und dafür einen Preis zahlen, was das PRI-Regime durchaus zurecht als gewisse Rückversicherung interpretieren kann. Andererseits hat Mexiko - unter welcher politischen Führung auch immer - derzeit keine gangbare Alternative zum Arrangement mit den USA: Weder die EU noch der pazifische Raum (APEC) bieten sich auf absehbare Zeit handels- und machtpolitisch als Gegengewicht an.
- Die Singularität des "Falles Mexiko" macht es sowohl als zu verallgemeinerndes Beispiel für ein "neoliberales Entwicklungsmodell" ungeeignet als auch für dessen Widerlegung. Die Krisen der Jahre 1976, 1982 und 1994 resultierten gerade nicht aus einem "Zuviel" an Markt, sondern aus der gezielten und bewußten Ausschaltung des Marktes aus politischen Gründen. Die gegenwärtige liberale Wirtschaftspolitik ist im übrigen in Mexiko nur *ein* Faktor im Spiel um die Macht - und sicher nicht der entscheidende.

Literatur

- Boris, Dieter, 1996:** Mexiko im Umbruch. Modellfall einer gescheiterten Entwicklungsstrategie. Darmstadt: Wiss. Buchgesellschaft.
- Brachet-Márquez, Viviane, 1996:** El Pacto de Dominación. Estado, clase y reforma social en Mexico (1910-1995). México D.F.: El Colegio de México.
- Brand, Diana/Röhm, Thomas, 1995:** Ursachen und Konsequenzen der mexikanischen Währungskrise. In: Ifo-Schnelldienst. München 48(1995)7, S. 20-29.
- Burki, Shahid Javed/Edwards, Sebastian, 1996:** Latin America after Mexico. Quickening the Pace. Washington, D.C.: The World Bank.
- Camp, Roderic Ai, 1995a:** Mexican Political Biographies 1935-1993. Third edition. Austin: University of Texas Press.
- Camp, Roderic Ai, 1995b:** La Política en México. México D.F.: Siglo Veintiuno.
- Dresdner Bank Lateinamerika AG, 1996:** Kurzbericht über Lateinamerika, 3/96. Hamburg, Dezember 1996.
- Edwards, Sebastian, 1995:** Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope. New York: Oxford University Press (World Bank Book).
- Grinspun, Ricardo/Cameron, Maxwell A., 1996:** NAFTA and the Political Economy of Mexico's External Relations. In: Latin American Research Review 31(1996)3, S. 161-188.
- Guerrero Rosas, Erick, 1994:** Devaluación. ¿El Shock del 94? México D.F.: Panorama.
- The IDB, 1996:** Washington, D.C.: Inter-American Development Bank. September-October.
- Inter-American Development Bank, 1987-1995.:** Economic and Social Progress in Latin America. Washington, D.C., versch. Ausgaben.
- Kenen, Peter B. (Hg.), 1996:** From Halifax to Lyons: What Has Been Done about Crisis Management? Princeton, N.J.: International Finance Section (= Essays in International Finance, No. 200).
- Kraft, Joseph, 1984:** The Mexican Rescue. New York: Group of Thirty.

Langhammer, Rolf J./Schweickert, Rainer, 1995: The Mexican Reform Process: Improving Long-Run Perspectives and Mastering Short-Run Turbulences. Kiel: Institut für Weltwirtschaft (Kieler Diskussionsbeiträge, 255).

Lateinamerika. Analysen - Daten - Dokumentation, 1996: Themenheft "Mexiko. Aufbruch in die Moderne - Umbrüche im Inneren". Nr. 24. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.

Lehr, Volker G., 1981: Der mexikanische Autoritarismus. München: Fink (Lateinamerika-Studien, 8).

Loser, Claudio/Kalter, Eliot (Hg.), 1992: Mexico: The Strategy to Achieve Sustained Economic Growth. Washington, D.C.: International Monetary Fund (Occasional Paper, 99).

Lustig, Nora, 1992: Mexico. The Remaking of an Economy. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Milesi-Ferretti, Gian Maria/Razin, Assaf, 1996: Current Account Sustainability. Princeton, N.J. (= Princeton Studies in International Finance, No. 81).

Morris, Stephen D., 1995: Political Reformism in Mexico. An Overview of Contemporary Mexican Politics. Boulder u. London: Lynne Rienner.

Naciones Unidas, 1978: Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, Series Históricas del Crecimiento de América Latina, 3. Santiago de Chile: CEPAL.

Nunnenkamp, Peter, 1996a: The Changing Pattern of Foreign Direct Investment In Latin America. Kiel: Institut für Weltwirtschaft (Kieler Arbeitspapiere, 736).

Nunnenkamp, Peter, 1996b: Winners and Losers in the Global Economy. Recent Trends in the International Division of Labour and Policy Challenges. Kiel: Institut für Weltwirtschaft (Kieler Diskussionsbeiträge, 281).

Teichman, Judith A., 1996: Mexico: Economic Reform and Political Change. In: Latin American Research Review 31(1996)2, S. 252-262.

Turner Barragán, Ernesto H./Vargas Uribe, Guillermo/Sánchez Daza, Alfredo (Hg.), 1994: México en los Noventa. Globalización y reestructuración productiva. México: UAM.

Urrutia, Miguel (Hg.), 1991: Long-Term Trends in Latin American Economic Development. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Die Autoren

PD Dr. Ludger Pries

Ausbildung als Maschinenbauer; sozialwissenschaftliche Forschungs- und Lehrtätigkeit in Dortmund, Erlangen, Mexiko und Puebla. Seit 1996 Forschungsprofessur Industrieentwicklung am Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen.

Forschungsschwerpunkte:

Industrialisierungs- und Entwicklungsmodelle; Industrielle Beziehungen; industrielle Produktionsmodernisierung.

Veröffentlichungen (u.a.):

La reestructuración productiva como modernización reflexiva. Análisis empírica y reflexiones teóricas sobre la "sociedad de riesgo". México: UAM, 1995;

Wege und Visionen von Erwerbsarbeit in semi-industrialisierten Ländern. Erwerbsverläufe und Arbeitsorientierungen abhängig und selbständig Beschäftigter im Mexiko. Frankfurt/ M.: Peter Lang, 1997 (im Druck).

Adresse:

Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Institut Arbeit und Technik, Forschungsprofessur Industrieentwicklung, Munscheidstraße 14,
D-45886 Gelsenkirchen.

Dr. Richard Reichel

Geb. 1961. Wissenschaftlicher Assistent am Volkswirtschaftlichen Institut der Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Internationale Wirtschaftsbeziehungen.

Forschungsschwerpunkte:

Wachstums- und Entwicklungstheorie und -politik; Internationale Wirtschaftsbeziehungen; Ordnungspolitik.

Veröffentlichungen (u.a.):

Die Sparquote in Entwicklungs- und Schwellenländern - Determinanten und Möglichkeiten wirtschaftspolitischer Beeinflussung. Bern und Stuttgart: Haupt, 1993 (Dissertation);

Markt oder Moral - Entwicklungspolitik auf die ökonomischen Füße gestellt. Frankfurt/M.: Fischer, 1994.

"Development Aid, Savings, and Growth in the 1980s. A Cross-Section Analysis". In: Savings and Development, 19(1995)3, S. 279-296.

Adresse:

Universität Erlangen-Nürnberg, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Volkswirtschaftliches Institut, Lange Gasse 20,
D-90403 Nürnberg.

Rüdiger Zoller M.A.

Geb. 1952. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg.

Forschungsschwerpunkte:

Wirtschaftspolitik Brasiliens und Mexikos; Beziehungen USA-Panama.

Veröffentlichung (u.a.):

(Hrsg, mit Detlev Schelsky), Brasilien. Die Unordnung des Fortschritts. Frankfurt/M.: Vervuert, 1994.

Adresse:

Badstraße 7, **D-91052 Erlangen.**

MESA REDONDA

Erschienenene Hefte / Cuadernos publicados:

1. LOPEZ-CASERO, Francisco
La agrociedad mediterránea en una comparación intercultural.
Enfoque para un proyecto de investigación (1985)
2. BERNECKER, Walther L.
Foreign Interests, Tariff Policy and Early Industrialization in
Mexico 1821-1848 (1985)
3. SCHEERER, Thomas M.
La sangre y el papel - Eine Vorstudie zur Lyrik des Argentiniers
Juan German (Juli 1985)
4. SOCOLOW, Susan Migden
Acceptable Partners: Marriage Choice in Colonial Argentina 1778-
1810 (1987)
5. OSTERMANN, Heinz-Jürgen
Soziale Konsequenzen anhaltend hoher Inflation in Argentinien,
Bolivien und Brasilien (September 1987)
6. LÓPEZ-CASERO, Francisco
Desarrollo de la burguesía en Colombia. El caso antioqueño y su
aportación al sistema nacional (Januar 1988)
7. REIMANN, Helga L.
Gesellschaftliche Entwicklung und Frauenarbeit in Puerto Rico
(März 1988)
8. KASSAI, Soledad Lagos de
El teatro chileno de creación colectiva - Testimonios desde Santiago
1988 (Dezember 1988)
9. KASSAI, László B.
Wirtschaftliche Stellung deutscher Industrieunternehmen in Chile.
Ergebnisse einer empirischen Analyse (Januar 1989)
10. ENSIGNIA L., Jaime
El camino a la transición democrática. Chile 1989: Las elecciones
presidenciales y parlamentarias (September 1989)
11. DE TORO, Alfonso
Hacia un modelo para el teatro postmoderno (März 1990)

12. GALEANO, Eduardo
Notizen über die Erinnerung und das Feuer (Juli 1991)
13. ENSIGNIA L., Jaime
Chile - Sindicalismo en la transición (Juli 1991)
14. OSTERMANN, Roland
Sozialer Wandel in Spanien 1975-1992. Die sozialen Kosten des Wandels: Marginalisierung - Armut - Devianz (November 1992)
15. KOPP, Torsten
Im Teufelskreis von Marktmacht, physiokratischem Wirtschaftsstil und Wirtschaftsstagnation. Die sozioökonomischen Probleme des "desarrollo endógeno" in der niederandalusischen Agrostadt Écija (März 1993)
- 1NF GINER, Salvador
La Modernización de la Europa Meridional. Una Interpretación Sociológica (März 1995)
- 2NF HOFFMANN, Karl-Dieter
Ökonomischer Fortschritt und soziale Marginalisierung: Die historische Genese des brasilianischen Wachstums- und Entwicklungsmodells. Eine Skizze (November 1995)
- 3NF KOHUT, Karl/MERTINS, Günter
Cuba en 1995. Un diálogo entre investigadores alemanes y cubanos (November 1995)
- 4NF LEWIS, Colin M.
The Argentine: from economic growth to economic retardation (1850s-1980s). A review of the economic and social history literature (September 1996)
- 5NF ESSER, Klaus
¿Son competitivos los países latinoamericanos en el mercado mundial? Crecientes desafíos, difíciles respuestas (November 1996)
- 6NF GOETZE, Dieter
Cambios actuales en las relaciones de género en España (Dezember 1996)
- 7NF PRIES, Ludger/REICHEL, Richard/ZOLLER, Rüdiger
Lateinamerikas wirtschaftliche Öffnung. Versuche einer Zwischenbilanz (Februar 1997)

Bezug über die herausgebenden Institute.



91052 Erlangen Feldstr. 16 / Ecke Gebbertstr.
Fon 09131 / 2 64 14 Fax 09131 / 2 64 29

